



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1148

Bogotá, D. C., jueves, 2 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 22 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

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2021 CÁMARA

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

Bogotá D.C. 01 de septiembre de 2021

Honorable Representante  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para  
segundo debate en primera vuelta al  
Proyecto de Acto Legislativo número 002  
de 2021 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto", con base en las siguientes consideraciones:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

##### CONTENIDO.

1. Trámite de la iniciativa.
2. Antecedentes del Proyecto.
3. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
4. Problema a resolver.
5. Antecedentes.
  - 5.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
  - 5.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
    - 5.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.

6. Impacto Económico de la Industria del Cannabis Medicinal en Colombia.
7. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
  - 7.1 Prohibición vs. Derechos fundamentales.
    - 7.1.1 Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
    - 7.1.2 Derecho a la igualdad.
    - 7.1.3 Derecho a la salud.
  - 7.2 Análisis constitucional de la regulación actual frente al porte y consumo de estupefacientes.
    - 7.2.1 Afectación del derecho a la salud por el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
      - 7.2.1.1 Frente al daño al consumidor.
      - 7.2.1.2 Frente a la probabilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo.
      - 7.2.1.3 Frente al aumento del consumo por regulación.
      - 7.2.1.4 Frente al aumento de violencia por consumo de cannabis.
    - 7.2.2 Regularización exclusiva del cannabis.
    - 7.2.3 Juicio integrado de igualdad.
8. Análisis de la afectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas.
9. Cuadro comparativo Constitución.
10. Conclusiones.
11. Competencia del Congreso
12. Conflictos de Interés.
13. Proposición.
14. Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara.
15. Referencias.

#### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara fue radicado el día 20 de julio de 2021 por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Fernando Reyes Kuri, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Daniel López Jiménez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jhon Arley Murillo Benítez, Faber Alberto Muñoz Cerón, Katherine Miranda Peña, Carlos Germán Navas Talero, Ángel María Gaitán Pulido, Harry Giovanni González García, Catalina Ortiz Lalinde, María José Pizarro Rodríguez, Henry Fernando Correal Herrera, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado Ramírez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Inti Raúl Asprilla Reyes, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Alejandro Alberto Vega Pérez, Luis Alberto Alban Urbano, Gabriel Santos García, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Alejandro Carlos Chacón Camargo, David Ricardo Racero Mayorca, Álvaro Henry Monedero Rivera, Teresa De Jesús Enriquez Rosero, Luciano Grisales Londoño, Cesar Augusto Lorduy Maldonado y los H.S. Juan Luis Castro Córdoba y Horacio José Serpa Moncada.



**5.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA.**

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

*"ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:  
[...]*

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

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

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

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

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

En el año 2009 se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del

cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, en materia jurisprudencial se mantuvo la postura desarrollada en el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció nuevamente la posibilidad de la despenalización del consumo, afirmando que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis

personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

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

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

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

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

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no exista certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, se procederá a realizar un análisis de derecho comparado sobre la regulación del cannabis en otros países, así como de los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

**5.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL.**

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbado las banderas de la regularización del

cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destino de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación<sup>1</sup>:

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

URUGUAY	COLORADO - EEUU	CANADÁ
<b>Enfoque</b>		
Salud pública. Control estatal. Desmercantilización del cannabis.	- Salud y seguridad pública. - Eficiencia y libertad individual. - Recaudación. - Libre mercado.	Enfoque salud pública. Seguridad en la práctica. Libre mercado.
<b>Objetivos</b>		
Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	<b>Enmienda 64:</b> Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. Aumento de ingresos para fines públicos. Libertad individual  <b>Principio rector gobierno Colorado:</b> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.	Protección de la salud. Luchar contra el crimen organizado.
<b>Entidad que regula</b>		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA), Ministerio de Salud Pública.	Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
<b>Distribución</b>		

<sup>1</sup> Datos comparados se basan en la regulación y disponibilidad de cannabis a Investigaciones publicadas por la Fundación Annexa y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en aspectos por lo Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y el problema de drogas en las Américas.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.

Sector público y privado. Farmacias. Clubes de cannabis.	Sector privado. Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul.2014. Después licencia medicinal y/o comercial.	Sector privado. Locales comerciales con licencia. Experimentos con clubes de cannabis.
<b>Establecimientos de venta</b>		
Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	Clubes de Cannabis. Establecimientos con licencias autorizadas.
<b>Edad permitida</b>		
18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
<b>Registro</b>		
Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).	No se permite según la ley pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.	Registro de usuarios de clubes de cannabis. Registro de usuarios de cannabis medicinal.
<b>Publicidad</b>		
Prohibida	Regulada	Prohibida
<b>Fiscalidad</b>		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).	Impuestos municipales (variables) Impuestos indirectos (Excise taxes): 15% IVA especial (Sales tax): 10% IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos:  Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado.  Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.
<b>Destinación de recursos recaudados</b>		

Sistema educativo y Sistema de salud.	Impuestos indirectos. Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (Marihuana Cash Fund).	No se ha establecido destinación específica.
<b>Prevención</b>		
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kur

Tabla 2.

Medidas implementadas

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

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kur

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos.<sup>8</sup> Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

<sup>8</sup> <https://crispanci.com/2021/11/06/la-marihuana-medicinal-legal-ocasiona-ganar-stados-estados-unidos>

Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos



Fuente: Marijuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025.<sup>9</sup>

El caso de México es particular, desde el 28 de junio del 2021 la ley no prohíbe el consumo de cannabis. Precisamente, la Suprema Corte emitió una declaración general de inconstitucionalidad sobre la norma que prohíbe el uso adulto de cannabis, anunciando la inexistencia de riesgos colectivos para la salud. Esto a modo comparativo con el resto de las drogas legales, como lo es el alcohol y el tabaco. Así las cosas, se podría interpretar que México es el segundo país de América Latina en aprobar el uso adulto de cannabis y su producción para consumo personal. En consecuencia, el paso a seguir es el desarrollo integral de la regulación del cannabis.

<sup>9</sup> <https://crispanci.com/2021/11/06/la-marihuana-medicinal-legal-ocasiona-ganar-stados-estados-unidos>

Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América



Fuente: CNNEE.<sup>10</sup>

Con lo anterior, se evidencia que al menos siete países en América Latina han aprobado el cannabis con fines medicinales y únicamente dos, México y Uruguay, lo han legalizado con fines de uso adulto.

**5.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL.**

Diferentes aspectos económicos muestran que la regulación del uso adulto del cannabis es un gran incentivo para fortalecer la economía. Si pensamos en impuestos al consumo, estamos mirando una fuente de financiación que puede ser usada para programas sociales de salud y prevención del abuso de sustancias. Además, con la regulación se están generando empleos en el marco de la legalidad e impulsando la economía. Lo cual repercute favorablemente en la lucha para

<sup>10</sup> <https://crispanci.com/2021/05/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-010/>



son marginales sobre los índices de consumo y comercialización, pues "las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente".<sup>31</sup> Es decir que, en el caso que el suministro de cierta droga se vea disminuido por mayor persecución o actividad policiva, esto solamente se va a ver reflejado en costos más altos de los productos ilegales o en productos de menor pureza en el mercado. Igualmente, los mayores precios en el mercado atraen nuevos actores al negocio de las drogas ilegales, pues a partir de la prohibición se generan retornos más altos, si bien existen mayores riesgos.

Al disminuir el retorno y beneficio al que pueden acceder actores ilegales en el mercado de las drogas, se debilita el crimen organizado y se desarticulan canales que sustentan estas economías. Es importante mencionar que, la economía ilegal de las drogas trabaja en conexión con otras actividades delictivas, por lo que una disminución en el tráfico de drogas, como lo que se espera sucedería con la regulación del uso adulto de la marihuana, podría tener repercusiones importantes sobre otras actividades delictivas. De acuerdo con la OEA las actividades conexas al tráfico de drogas son: "el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes".<sup>32</sup>

En marzo de 2020, Canadá hizo un balance de su política de salud pública de regulación del uso recreacional del cannabis ante la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.<sup>33</sup> Casi un año después de la implementación de la medida, se tienen los siguientes resultados alentadores:

- El mercado ilegal ya ha perdido un 30% de su participación y no se ha visto un incremento del mercado total del cannabis. Esto representa alrededor de USD 2\$ billones en ventas que no pasaron por organizaciones criminales.
- Los datos preliminares no muestran un incremento en el uso del cannabis por parte de los jóvenes y adultos jóvenes.
- No se ha observado un aumento en el tráfico ilegal de cannabis a través de las fronteras internacionales.

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

<sup>31</sup> Ibidem.  
<sup>32</sup> Comisión Oficial de Políticas de Drogas. 2018. *Regulación: El Control Responsable de las Drogas*. (Pp. 33). Recuperado de: [http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/18/Regulation\\_Report\\_WEB-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/18/Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf)  
<sup>33</sup> [https://www.unodc.org/documents/commission/CND/CND\\_Session63/CND\\_63/Statement63\\_02\\_03\\_2020/Country\\_03\\_03\\_2020/Canada.pdf](https://www.unodc.org/documents/commission/CND/CND_Session63/CND_63/Statement63_02_03_2020/Country_03_03_2020/Canada.pdf)

Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) en su reporte<sup>34</sup> para abril de 2020 indica que alrededor del 22% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Según el reporte del IRCCA, el número de personas en el mercado regulado (ver Gráfico 1) muestra una tendencia ascendente, lo que indica que el mercado legal gana cada vez más espacio. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. La compra promedio en los últimos 4 meses se encontraba según dicho reporte entre 15 y 16 gramos, muy por debajo del máximo permitido de 40 gramos.<sup>35</sup> Se registra que el principal problema ha sido la oferta, que no logra suplir toda la demanda, lo que se espera solucionar con las nuevas licencias otorgadas. Se espera que el mayor número de licencias logre aumentar la participación del mercado legal de marihuana en el país.

**Gráfico 3.**  
**Evolución de los registros totales en el mercado regulado según fecha de informes realizados.**



Lo anterior, se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$53 Pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1,2.<sup>36</sup>

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso adulto puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y

<sup>34</sup> <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Mercado-Regulado-Cannabis-29de2020.pdf>  
<sup>35</sup> <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Mercado-Regulado-Cannabis-29de2020.pdf>  
<sup>36</sup> <https://www.nuestro.com.uy/2020-04-cannabis-en-uruguay-los-problemas-de-suavizarlo-siguen-sistemáticamente-emeritando/>

sobrepoblación carcelaria.<sup>37</sup> Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.<sup>38</sup> Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera:<sup>39</sup>

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

Emprender la regularización del uso adulto y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional. Respecto a este aspecto, según un estudio de Econcept<sup>40</sup>, la firma liderada por el ex ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, las estimaciones de exportaciones de cannabis podrían ascender entre los 2,300 y 17,700 millones de dólares, con un recaudo de impuesto a la renta entre 1.2 y 3.5 billones de pesos.

**6. IMPACTO ECONÓMICO DE LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA.**

Como ya se mencionó anteriormente, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009", (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Dicha Ley definió los criterios generales para permitir la expedición de licencias de uso de semillas, cultivo de plantas y fabricación de derivados del cannabis, bajo unos criterios estrictos y unos requisitos sine qua non.

La industria del Cannabis medicinal le ha traído al país diversos beneficios teniendo en consideración que el solo trámite y expedición de las licencias tienen unos costos que oscilan entre los cuatro y los cinco millones.

- De acuerdo con FEDESARROLLO, la industria del cannabis genera alrededor de 17,3 empleos formales por cada hectárea sembrada. Esto muestra que, en comparación con la industria de flores del país, el número de empleos que deja la marihuana medicinal es igual al de dicho sector.<sup>41</sup>
- A 2019 había en Colombia 56 hectáreas cultivadas responsables por la generación de 975 empleos y de US\$99 millones en ingresos. FEDESARROLLO estima que para 2025, con un crecimiento tendencial de

<sup>37</sup> Referencia a "Sobrecarga Carcelaria" tomada del título del informe de Justicia de 2017 titulado "Sobrecarga Carcelaria y Política de Drogas en América Latina".  
<sup>38</sup> Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization*. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (Pp. 1) Recuperado de: [http://files.dpr.state.nj.us/wp-content/uploads/2018/08/marijuana\\_legalization\\_report\\_v1.0.pdf](http://files.dpr.state.nj.us/wp-content/uploads/2018/08/marijuana_legalization_report_v1.0.pdf)  
<sup>39</sup> Ibidem.  
<sup>40</sup> <https://www.el tiempo.com/politica/congreso/legislacion-de-la-marihuana-en-colombia-publi-politico-538760>  
<sup>41</sup> Fedesarrollo (2019) *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Ramírez, Navarro, Torres & Méica. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11446/3323>

cerca de 10% del área cultivada, se podría llegar a 450 hectáreas, es decir, más de 7.700 empleos e ingresos cercanos a los US\$790 millones.<sup>42</sup>

- Según FEDESARROLLO, con la producción obtenida a partir de las hectáreas ya cultivadas de cannabis medicinal o científico se generarían para el año 2020 una cifra de 109 millones de dólares de exportaciones y 1.214 empleos.
  - Con 1,558 H cultivadas en 2030 se podrían alcanzar ingresos entre USD 1.532 millones (escenario 2 caen los precios al 75%) y USD 3.065 millones (escenario 1- caen los precios al 50%). El empleo generado, llegaría a representar 41.748 empleos en 2030, incluyendo 26.968 empleos agrícolas.<sup>43</sup>
- Durante los últimos cuatro años de legalización, los emprendedores colombianos han atraído más de US\$500 millones en inversión extranjera.<sup>44</sup>

Bajo esta misma línea, el exministro Juan Carlos Echeverry, el recaudo generado por esta industria podría evitarle al país una reforma tributaria, ya que el recaudo por concepto de impuesto de renta se podría ubicar entre 1,2 y 3,5 billones de pesos.<sup>45</sup>

El hecho de que la industria de cannabis medicinal pueda alcanzar ingresos superiores a 100 millones de dólares a corto plazo es un hecho muy significativo, si se tiene en cuenta que las exportaciones de flores se demoraron diez años en superar los US\$100 millones y casi 25 años en llegar a US\$ 500 millones, como bien lo indica Fedesarrollo.<sup>46</sup>

Aunado a que las cifras pueden continuar en aumento teniendo en consideración 1) que dicho mercado deja de ser estigmatizado; 2) cada vez hay más cupos otorgados; 3) hay un aumento exponencial de solicitudes de licencias para el uso de semillas, el cultivo de plantas y la fabricación de derivados; y 4) Aumenta la cifra de países que se abren a este nuevo mercado.

**7. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional,

<sup>42</sup> Ibidem.  
<sup>43</sup> Ibidem.  
<sup>44</sup> *Resolución Consejo Colombiano "Idem" industria emergente del cannabis medicinal en Latinoamérica*. Obtenido de: <https://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/2020/04/Informe-Mercado-Regulado-Cannabis-29de2020.pdf>  
<sup>45</sup> *Asociación de Cannabis medicinal, el subsector que necesita la economía?* Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/legislacion-de-la-marihuana-en-colombia-publi-politico-538760>  
<sup>46</sup> Fedesarrollo (2019) *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Ramírez, Navarro, Torres & Méica. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11446/3323>

subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desaligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

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

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

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.<sup>47</sup>

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

**7.1 PROHIBICIÓN VS. DERECHOS FUNDAMENTALES**

Como fue referido al inicio de este documento, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

**7.1.1. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD**

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho<sup>48</sup>, se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y "busca proteger la potestad del individuo para

<sup>47</sup> Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", *Dejerdia*, 2019.  
<sup>48</sup> *Presidencia de la Constitución Política de 1991*.

autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional".<sup>49</sup>

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.<sup>50</sup> Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.<sup>51</sup>

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

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

Dentro del análisis realizado por la Corte en la sentencia referida, afirmó el Alto Tribunal que el "legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie. Si de hecho lo hace, su prescripción sólo puede interpretarse de una de estas tres maneras: 1) expresa un deseo sin connotaciones normativas; 2) se asume dueño absoluto de la conducta de cada persona, aún en los aspectos que nada tienen que ver con la conducta ajena; 3) toma en cuenta la situación de otras personas a quienes la conducta del sujeto destinatario puede afectar."<sup>52</sup>

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.<sup>53</sup>

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

<sup>49</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-326 de 2006*, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.  
<sup>50</sup> *Ibidem*.  
<sup>51</sup> No se consignó en el Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre lo manner sin como disposición sus derechos y restricciones sus, respecto y tratados de restricción personal", *Corte Constitucional Sentencia T-516 de 2009* M.P. Antonio Barrera.  
<sup>52</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-321 de 1994*, M.P. Carlos Gustavo Díaz.

derecho al libre desarrollo de la personalidad.

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

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

**7.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD**

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política<sup>54</sup>, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas<sup>55</sup>: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

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

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

*Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta."*<sup>56</sup>

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

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.

<sup>53</sup> "Todas las personas gozan libres e iguales ante la ley, recibiendo la misma protección y trato de las autoridades y gozando de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".  
<sup>54</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-220 de 2017*, M.P. José Antonio Ceballos Amador El.  
<sup>55</sup> Corte Constitucional, *Sentencia C-104 de 2016*, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- ii. -Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. -Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).
- iv. -Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.<sup>56</sup>

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

**7.1.3. DERECHO A LA SALUD.**

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

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

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

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.<sup>57</sup>

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también

<sup>56</sup> P. Wezen, *Spanning of equality. An Analysis of the Rhetorical Jests of Equality* in: *Legal and Social Science, Princeton University Press*, 1990, sup. n.  
<sup>57</sup> Corte Constitucional, *Sentencia T-771 de 2016*, Christian David Schlegel.



cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López, José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los consumidores de cocaína.<sup>64</sup> Es decir, una de cada 10 personas podrían desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opioides, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.<sup>65</sup> Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.<sup>66</sup> En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.<sup>67</sup>

**7.2.1.3 FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN.**

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

En sentido, se ha mencionado en varias oportunidades que la regulación de esta droga aumentaría el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la regulación de los mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.<sup>68</sup>

De igual manera, frente al consumo de menores la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no permitió el aumento en el consumo de menores de edad, todo lo contrario. En Estados Unidos se redujo hasta en un 9% el consumo en menores desde la legalización<sup>69</sup>. De igual manera, en Uruguay<sup>70</sup>

64 Lopez-Quintero C, Pérez de los Cobres J, Hsein US, et al. (2011) Probability and predictors of transition from first use to dependence on nicotine, alcohol, cannabis, and cocaine: results of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). *Drug Alcohol Depend.* 2011;111(1-2):120-126. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.006  
 65 Marel C, Sunderland M, Mills K-L, Sobell T, Teesson M, & Chapman C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder in alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. *Drug and alcohol dependence*. 194, 126-142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>  
 66 NIH. La marijuana: Preguntas. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/faq/faq-la-marihuana>  
 67 Ver Vaidotto, Genaro Lopez. *The Overstated Drug in America*. Vox 2017.  
 68 Rubio Zúñiga (2020). *Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático*. Obtenido de: <https://realidad.org/blog/?etoc=CM&id=de-drogas-debe-asegurar-presente-y-futuro>  
 69 Anselmi Médica JVA. *Publicista*, 2019.  
 70 Hannah Logeart, Anadue Rivera-Aguirre, Auron Slav, Alvaro Costillo-Carrigón, Karo E. Rudolph, Jéssica Nurmea, Silvio S.

y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.<sup>71</sup>

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos, determinó que: *"después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12. Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable"*.<sup>72</sup>

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

Los que abogamos por un cambio en la política de drogas y los que buscan mantener las cosas como están, tenemos al menos varios puntos en común, este es uno de ellos. Todos queremos proteger a los niños, niñas y adolescentes y a la población vulnerable, hay acuerdo sobre eso, avancemos en la discusión de cuál es la mejor forma de hacerlo.

**7.2.1.4 FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.**

Sobre el particular, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP menciona lo siguiente: *"Los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia"*.<sup>73</sup>

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.<sup>74</sup>

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.<sup>75</sup>

Martins, Magdalena Cerde, *The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent-cannabis use*, *International Law* 71. [https://www.unodc.org/documents/commission/CND/CND\\_Sessions/CND\\_64/Statements/63\\_02\\_GS\\_2020/Counting\\_03\\_032020/Counting.pdf](https://www.unodc.org/documents/commission/CND/CND_Sessions/CND_64/Statements/63_02_GS_2020/Counting_03_032020/Counting.pdf)  
 72 To M, Chao L, Mu J. *Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students – King County, Washington, 2004–2016*. *MMWR* Morbidity and Mortality Weekly Report 2019;68:445-450. Obtenido de: <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/6812a1.htm?z=0&tid=div-headline>  
 73 FIP. *Nuevas propuestas sobre marijuana medicinal*. Obtenido de: <https://www.fip.org.co/especiales/marihuana-medical/>  
 74 Colimbanu Chert (2020). Obtenido de: <https://calentadoscheck.com/avances/marihuana-medicinal-nuevo-mundo-chileno-como-una-nueva-forma-para-el-cannabis>  
 75 Denson, T, Blundell, A, Schiffield, T y col. *Las correlaciones neurales de la agresión relacionada con el alcohol*. *Cogn Affect Behav Neurosci* 18, 209-215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s12295-017-0256-0>

Es evidente que los diversos estudios realizados en la actualidad han empezado, y por fortuna, a cuestionar los mitos dados por ciertos alrededor del consumo de cannabis. A lo largo de este documento se podrá evidenciar buena parte de esa evidencia. No obstante, la discusión acerca del cambio en la política de drogas no se trata de una competencia entre cuál sustancia causa más o menos daño o cuál es más adictiva. La discusión realmente es sobre cómo el potencial uso excesivo o consumo problemático, puede desencadenar impactos negativos en la salud humana y cuál debería ser la respuesta del Estado, dentro de la cuál hay una caja de herramientas como la prohibición y la regulación.

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 *"no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada"*.<sup>76</sup>

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

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2017.<sup>77</sup>

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.<sup>78</sup>

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente, la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

76 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.  
 77 *"En la cual se deben promover para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el primer nacional "servicio comprometido con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas" la cual indica en su Artículo 2 que "todo persona que sufra trastorno puntual o leve que altere su psiquis y/o conducta 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 dichas sustancias"*.  
 78 Dejarón. *Comentarios breves de derecho por medio del caso de abstención al capítulo 5 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en: la reforma a la prohibición de poseer, tener, vender, distribuir o suministrar drogas y sustancias prohibidas"* 2018.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el deceso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.<sup>79</sup>

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.<sup>80</sup>

Durante los últimos 25 años luego de que la Honorable Corte Constitucional proferiera la sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores*.

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero si las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.<sup>81</sup>

**7.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.**

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

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la

79 Medina-Mora, Muel, Villatoro, G. Mariana. *"Las drogas y la salud pública: ¿qué es el consumo?"*, 2013; página 68.  
 80 Ministerio de Salud. *Dirección de Prevención y Promoción*, "El consumo de RPA en Colombia" 2019.  
 81 Rodrigo Ujarrain. *"Una oportunidad perdida"*, *Dejados*. 2019.

heroína (peligrosa por su alta mortalidad)<sup>85</sup>, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)<sup>86</sup>, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.<sup>84</sup>

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbriamiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica<sup>85</sup>, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.<sup>86</sup>

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo<sup>87</sup>, no suele inducir tolerancia<sup>88</sup> o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad

Se evidencia entonces que los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. Por el contrario, el cannabis genera un daño mínimo al consumidor y hacia otros, de acuerdo a las gráficas 1 y 2 relacionadas en las págs. 22 y 23.

De acuerdo a lo expuesto es necesario ser claros respecto a que el presente Proyecto de Acto Legislativo exclusivamente busca la regularización del uso adulto del cannabis. Sustancias como la cocaína, el hachís, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

En consecuencia, y considerando además que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al adulto sin inconvenientes;

<sup>84</sup> British Broadcasting Corporation BBC. *Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46577968>

<sup>85</sup> César Augusto Ovaldo Ovaldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>86</sup> Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harm in the UK: a multi-criteria decision analysis". *Drug Metab. Toxicol.* 2010.

<sup>87</sup> César Augusto Ovaldo Ovaldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>88</sup> César Augusto Ovaldo Ovaldo, *Medicina Forense*, 2009.

<sup>89</sup> Marak, C., Sirodohorak, M., MBE, K. L., Shukla, T., Ferguson, M., & Chapman, C. (2019). *Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder in alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence*, 194, 136-140. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.019>

<sup>90</sup> César Augusto Ovaldo Ovaldo, *Medicina Forense*, 2009.

- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso adulto del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

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

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

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

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.<sup>89</sup> Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

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

**7.2.3 JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD.**

Es posible concluir entonces que, en el caso del cannabis, la prohibición actual es desproporcionada y deriva necesariamente en una afectación a derechos constitucionales que no se encuentra soportada por la protección a otro interés constitucional, como la salud pública.

Para demostrarlo, vale la pena realizar un juicio integrado de igualdad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en amplia línea jurisprudencial entre la que se resalta la sentencia C-093 de 2001. Este análisis parte de la combinación del modelo europeo con el modelo norteamericano<sup>90</sup> que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizado además los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso

<sup>89</sup> Carmen Lopez. *The three deadliest drugs in America: Vice* 2017.

<sup>90</sup> *Delimitando que cada uno de los sub-principios del test se pudiese aplicar de manera gradual, de acuerdo con la intensidad del margen de apreciación del legislador o la administración.*

de un test estricto, intermedio o flexible.<sup>91</sup>

La realización del test permitirá verificar: "(i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos."<sup>92</sup> Todo esto con el fin de verificar si la medida implementada afecta, o no, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.<sup>93</sup>

El primer elemento que debe ser tenido en cuenta para la realización del Juicio integrado de igualdad es determinar "si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza".<sup>94</sup> Sobre el particular se considera como supuesto de comparación la habilitación legal a un individuo para el consumo personal de sustancias que generen algún tipo de alteración psíquica, comportamental o que puedan tener injerencia en su salud.

En segunda medida, procede establecer si "en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales".<sup>95</sup> Sobre este punto, es claro que, tanto en el plano fáctico, como en el plano jurídico existe un trato desigual, en tanto en la actualidad un particular puede consumir de forma legal sustancias tales como el alcohol y el tabaco, pero, por el contrario, le sea vedado el acceso a sustancias como el cannabis.

Ahora, ¿esta diferencia encuentra una justificación constitucional? Este punto plantea una dificultad en tanto en este caso se está estudiando una prohibición que fue incluida a través de un acto legislativo a la Constitución. No obstante, para efectos de continuar el ejercicio, vale la pena analizar la prohibición a la luz de los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud.

Sobre este asunto, es claro que la actual normativa excluye un universo de personas a los que se les ha limitado su libre desarrollo de la personalidad, a saber, los consumidores de cannabis y aquellos que buscan un desarrollo investigativo y científico. Esta disposición no logra diferenciar entre el consumo problemático que la inspira y el consumidor que se ve reprimido por una intromisión indebida del poder público dentro de su esfera de decisión.

Es relevante recordar lo dispuesto por Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-221 de 1994, en virtud de la cual se estableció que:

*"La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su*

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchico Méndez.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

*existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitarse sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma, tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen".<sup>96</sup>*

Ahora, en lo que respecta a la salud pública valdría la pena preguntarse si la razón del trato diferencial se origina en que el cannabis, a diferencia de sustancias legales como el alcohol y el tabaco, genera mayores afectaciones a la salud o si su consumo tiene injerencia negativa frente a los derechos de los demás y el bien común. Sobre este punto, vale la pena resaltar lo ya expuesto en los numerales 4.2.1 y 4.2.2 de este documento, en los que se evidenció que, por el contrario, el cannabis produce menos afectaciones a la salud del que lo consume y que genera una menor afectación al entorno social del consumidor que sustancias como, por ejemplo, el alcohol.

En consecuencia, no se evidencia que exista un fin constitucional que justifique la prohibición del consumo de cannabis y que, por el contrario, se están afectando derechos fundamentales relativos a la libertad, la autonomía y autodeterminación de los individuos. Adicionalmente se encuentra que con la prohibición el Estado está desconociendo uno de sus deberes, también de rango constitucional, consistente en la promoción e implementación de servicios de salud efectivos.

Lo anterior deriva en que, en lo que respecta al caso concreto sea procedente exigirle al Estado la igualdad frente a las cargas públicas, razón por la cual el Legislador debe garantizar la aplicación del principio de igualdad levantando la prohibición en lo respectivo al consumo de cannabis. Esto con el fin de hacer cesar los actos discriminatorios y desproporcionados frente a las cargas que deben soportar los consumidores de esta sustancia en relación a quienes consumen otro tipo de sustancias legalmente permitidas.

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

Habiendo culminado el análisis constitucional, vale la pena analizar la efectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas en el país.

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: "1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy distintas -tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan- se les han aplicado penas similares muy severas".<sup>97</sup> Por tanto,

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>97</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. *Dejusticia*. 2017. *Segundo Informe Anual de la Política de Drogas en Colombia: Análisis Jurídico y Documental*. Documento 37. (Pp-14) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Dejusticia-4to-Reporte-y-sobredosis-correlaria-en-Colombia-Version-final-PDF-parr-WEB.pdf>

Dejusticia para el 2017, en "Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina", ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy alto por el prohibicionismo de las drogas.<sup>98</sup> Lo anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas.<sup>99</sup>

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017<sup>100</sup>:

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

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)<sup>101</sup>:

<sup>98</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp.20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>99</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>100</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>101</sup> World Prison Brief, *Informe de Criminal Policy Research*. Recuperado de: <http://www.prisonsandjails.org/highlights/annual-prison-profiles.html> y <http://www.prisonsandjails.org/country/colombia>

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).
  - o Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5,3 veces según las cifras del DANE.<sup>102</sup>
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
  - o Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
  - o También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6,9% de la población privada de la libertad en Colombia.
  - o La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6,5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149,4%.

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, "727.091 (el 29,3 %) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas" (Dejusticia, 2017, pp. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad.<sup>103</sup>

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a

<sup>102</sup> DANE. Estimaciones de Población, 1995-2005 Y Proyecciones De Población 2005-2020. Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo Y Grupos Quinquenales De Edad. Recuperado de: <https://cinec.dane.gov.co/ing-presentation/arc/#cantidad0>

<sup>103</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Aunado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.<sup>104</sup>

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.<sup>105</sup> Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes<sup>106</sup>, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

Con las políticas punitivas en Colombia no solamente se están persiguiendo a los jóvenes, sino también a las personas más pobres, a las personas con menos nivel educativo y que menos oportunidades han tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Ello se evidencia en las cifras arrojadas por un estudio realizado por Dejusticia sobre personas condenadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes para el periodo 2010 - 2014<sup>107</sup>, en donde el 19,4% de las personas condenadas se encuentran desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4,41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas reclusas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33,38% al 9,48% para el periodo.<sup>108</sup>

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

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que las Políticas de Drogas están encaminadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el reporte de 2018

<sup>104</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>105</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>106</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp. 58) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>107</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp. 20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

<sup>108</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (pp. 73) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-porno-WEB.pdf>

titulado "Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible"<sup>109</sup>, la Comisión Global de Políticas de Drogas señala como el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite dirigir "las políticas de drogas para enfocarse en aquellos que están amenazados, en lugar de las amenazas que pueden representar las drogas mismas"<sup>110</sup>.

La política de drogas de regulación, y no de persecución, se puede enmarcar dentro de los diferentes ODS y, pueden generar oportunidades para la prevención y asistencia de los grupos más vulnerables. La lucha actual contra las drogas, dentro de las cuales se incluye la marihuana, afecta el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así:

- ODS 1 (fin de la pobreza): las políticas de control de drogas han exacerbado la pobreza sin enfrentar las causas que llevan a las personas a participar en el mercado de las drogas.<sup>111</sup> En el mercado ilícito de las drogas participan personas vulnerables y las políticas represivas han sido contraproducentes, afectando principalmente a las personas más vulnerables, grupos étnicos y comunidades marginalizadas. Muchos de los cultivos de drogas ilícitas se dan en regiones donde el Estado no llega y hay desigualdad en el acceso a la tierra. Las políticas de erradicación forzosa sin ofrecer alternativas de subsistencia, así como la persecución de los eslabones más débiles en las cadenas de producción, exacerbaban la pobreza en las poblaciones vulnerables.<sup>112</sup> Además, en diferentes regiones de conflicto es común que los agricultores de subsistencia se vean atrapados en disputas entre grupos armados, como ha sido el caso en Colombia.
- ODS 3 (salud y bienestar): si bien el consumo de drogas permea todos los grupos sociales, las políticas represivas y "falta de acceso sociales y de salud (que incluyen la reducción y el tratamiento del daño, pero también la atención médica general) suelen afectar a los segmentos más pobres y marginalizados de la sociedad"<sup>113</sup> Criminalizar a las personas que consumen drogas solamente aumenta más su exclusión del empleo, salud y servicios sociales.
- ODS 5 (igualdad de género): las personas atrapadas en el tráfico de drogas son especialmente vulnerables y las acciones represivas por parte del Estado pueden llevar a un aumento de la corrupción, hacinamiento en las cárceles y agravamiento de la pobreza.<sup>114</sup> Las mujeres son más propensas a participar en el tráfico de drogas ilegales, debido a que las desigualdades de género "obstaculizan su acceso a la educación y al empleo".<sup>115</sup> En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de

<sup>109</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda Para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: [https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>110</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda Para el Desarrollo Sostenible*. (pp.4) Recuperado de: [https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda Para el Desarrollo Sostenible*. (pp.4) Recuperado de: [https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>114</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda Para el Desarrollo Sostenible*. (pp.7) Recuperado de: [https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](https://www.globaleconomiccommission.org/wp-content/uploads/2018/11/GEC-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>115</sup> *Ibidem*.

drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.<sup>116</sup> Más allá, su encarcelamiento exacerba su problemática, afectando directamente a sus hijos y creando ciclos de pobreza y delincuencia. Lo anterior está ligado con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la problemática que encuentran las personas al dejar los centros de reclusión para encontrar trabajo.<sup>117</sup>

- ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas): Las políticas punitivas y la guerra dura contra las drogas como ha sido planteada hasta ahora no ha logrado reducir significativamente el mercado, de acuerdo a las Naciones Unidas y la literatura científica.<sup>118</sup> Los sistemas de justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delincentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.<sup>119</sup> Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.<sup>120</sup>

Las mujeres en América Latina son la población carcelaria de mayor crecimiento, lo cual va en contra de los ODS 10 (reducción de las desigualdades) pues las leyes antidrogas son especialmente aplicadas a grupos minoritarios. Así mismo, el tamaño del mercado ilegal de las drogas ha generado incentivos para que haya corrupción y las instituciones del Estado sean cooptadas.<sup>121</sup>

Por otra parte, también la Comisión replantea la manera de medir indicadores de control de drogas a partir indicadores de los ODS. Algunas de las propuestas son:<sup>122</sup>

- ODS 1: Hectáreas de cultivos erradicados vs. Pobreza en las familias donde los cultivos ilícitos son predominante fuente de ingreso.
- ODS 5: número de Micro traficantes encarcelados vs. número de mujeres encarceladas por primera vez por delitos menores relacionados con drogas.
- ODS 16: número de personas procesadas en el sistema penal por delitos relacionados con drogas vs. número de personas acusadas de delitos no violentos relacionados con drogas que se han visto beneficiados de alternativas de encarcelamiento.

<sup>116</sup> *Ibidem*.  
<sup>117</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 7) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>118</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 8) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>119</sup> *Ibidem*.  
<sup>120</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 9) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>121</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 10) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>122</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 16) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado "daños graves en los sectores de la sociedad, la educación y la economía".<sup>123</sup> Además, señala que "los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuán inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones".<sup>124</sup>

9. CUADRO COMPARATIVO CONSTITUCIÓN.

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Constitución Política de Colombia</b>  <b>ARTICULO 49.</b> 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.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p>	<p><b>Constitución Política de Colombia</b>  <b>ARTÍCULO 49.</b> 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.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p>

<sup>123</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (Pg. 17) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>124</sup> *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo 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.

**La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.**

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

**Las entidades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo.**

10. CONCLUSIONES.

Según lo expuesto podemos afirmar que el presente Proyecto de Acto Legislativo es necesario, en razón a que:

- 1) Corrige la contradicción constitución/ley que se encuentra vigente frente al uso científico del cannabis.
- 2) Evita la intromisión del Estado frente al derecho del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo que los ciudadanos puedan decidir sobre el consumo del cannabis en un marco legal regulado.
- 3) Evita tratos discriminatorios o desiguales arbitrarios frente a la población que consume.
- 4) Fortalece el enfoque de política pública en salud en el que se considera al adicto como una persona que merece un tratamiento y no como un criminal.
- 5) Ofrece la oportunidad de dar apertura a un mercado legal nuevo y prometedor con resultados positivos demostrables en el ámbito internacional.
- 6) Genera externalidades positivas en el ámbito fiscal, por un lado, implica un mayor recaudo y con ello mayor inversión social, por el otro crea empleo.
- 7) Desestimula los mercados ilegales de narcotráfico y su implementación gradual podría conducir a reducir el índice de otros delitos relacionados.
- 8) Aliviaría las cargas y sobrepoblación del sistema penitenciario.

11. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

11.1 CONSTITUCIONAL:

**ARTICULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
- 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
- 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**11.2 LEGAL:**

**LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 2º** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

**12. CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización

**13. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los Honorables Representantes que integran la Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2021 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto".

Cordialmente,



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente

que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de los que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

**14. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2021 CÁMARA.**

*"Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto".*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

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

**La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre**



porta y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.

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

Las entidades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo.

**ARTÍCULO 2 TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones al presente proyecto de Acto Legislativo según consta en Actas Nos. 09 de Sesión Presidencial de agosto 18 de 2021 y Acta No. 10 de Sesión Presidencial de agosto 24 de 2021. Anunciado entre otras fechas, el 17 de agosto de 2021 según consta en Acta No. 08 de Sesión Presidencial y el 18 de agosto de 2021 según consta en Acta No. 09 de Sesión Presidencial.

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS  
Coordinador Ponente

MARGARITA M. RESTREPO ARANGO  
Vicepresidenta

AMFARO Y. CALDERÓN PERDOMO  
Secretaria

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 483 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el tipo penal de  
acceso sexual en espacio público y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 01 de septiembre del 2021.

Señor  
Julio Cesar Triana Quintero  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad

REF: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 483 de 2020 Cámara "Por medio del cual se crea el tipo penal de acceso sexual en espacio público y se dictan otras disposiciones".

Respetado presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate en Cámara al proyecto de ley del asunto.

### 1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo prevenir y sancionar el acoso sexual en lugares públicos o de acceso público en todo el territorio nacional, modificando el artículo 210A de la Ley 599 de 2000 – Código Penal ampliando el alcance del acoso sexual a espacios públicos o lugares abiertos al público, ordenando al Gobierno Nacional para que adelante programas de concientización sobre este tipo de violencia contra la mujer para prevenir la comisión de estas conductas y, sancionando otras conductas que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual.

### 2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto es de autoría de las honorables representantes Katherine Miranda Peña, Jeznù Lizeth Barraza Arraut, Karina Rojano Palacio, Martha Patricia Villalba Hodwalker y Yenica Sugein Acosta Infante.

El proyecto de ley 483 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se crea el tipo penal de acceso sexual en espacio público y se dictan otras disposiciones" fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes en sesión mixta del 19 de junio de 2021 sin modificaciones al articulado propuesto en la ponencia, según consta en el acta No. 52.

Los Honorables Representantes Juan Carlos Losada, Gabriel Vallejo, Oscar Villamizar y Adriana Magali Matiz presentaron proposiciones en el curso del primer debate que fueron dejadas como constancias luego de su lectura y tenidas en cuenta para la construcción de la presente ponencia.

### 3. JUSTIFICACIÓN

Una forma de violencia cotidiana que afecta de manera particular a las mujeres es el acoso sexual callejero que se expresa en palabras, sonidos, frases que las menoscaban, roces o contactos corporales y abuso físico que tiene efectos específicos negativos sobre el modo de vivir la seguridad en la calle<sup>1</sup>.

El acoso sexual callejero se puede definir como una forma de interacción que se da en lugares públicos y semipúblicos, que comprenden insinuaciones, proposiciones, comentarios, persecuciones, tocamientos, mensajes corporales, observaciones, soborno, masturbación, grabaciones, fotos y acercamientos físicos, donde no existe consentimiento ni reciprocidad, por lo cual se genera un ambiente incómodo e inseguro para la víctima y a su vez consecuencias psicológicas negativas posteriores, como la baja autoestima, afectación en su auto percepción, su desenvolvimiento en los espacios públicos, manera de vestir, entre otras<sup>2</sup>.

Por su parte, en el año 2019, la Alcaldía Mayor de Bogotá realizó un informe en el que define el acoso callejero como conductas de connotación sexual ejercidas por una persona desconocida, en espacios públicos como la calle, el transporte o espacios semipúblicos, que suelen generar malestar en la víctima<sup>3</sup>.

La Dra. Patricia Gaytán define el acoso sexual en lugares públicos como "una Interacción focalizada entre personas que no se conocen entre sí, cuyo marco y significados tienen un contenido alusivo a la sexualidad. En esta interacción, la actuación de al menos uno de los participantes puede consistir en acciones expresivas o verbales, toqueteos, contacto físico, exhibicionismo, entre otras, que no son autorizados ni correspondidos, que generan un entorno social hostil y tienen consecuencias negativas para quien las recibe<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.medellin.gov.co/sicqem\\_files/38644734-13e9-4c06-8a3f-f4333967cb3.pdf](https://www.medellin.gov.co/sicqem_files/38644734-13e9-4c06-8a3f-f4333967cb3.pdf)

<sup>2</sup> <https://publicaciones.una.edu.co/index.php/indicidolinas/article/view/670/885>

<sup>3</sup> Documento recuperado de: <https://www.consejoh.or.cr/tablas/r39457.pdf>

<sup>4</sup> Documento recuperado de: <https://www.consejoh.or.cr/tablas/r39457.pdf>

Las ONU desarrolla el concepto de violencia sexual, la cual incluye acoso verbal hasta la penetración forzada. Es evidente la existencia de una variedad de tipos de coacción, desde la presión social y la intimidación a la fuerza física<sup>5</sup>.

Se ha corroborado que en Colombia y en muchos países, las mujeres y las niñas no pueden caminar tranquilas por los espacios públicos. Tanto la amenaza como la experiencia de la violencia afectan su acceso a las actividades sociales, la educación, el empleo y las oportunidades de liderazgo<sup>6</sup>.

La ONU ha estado cerca al tema, por eso creó una iniciativa llamada "ciudades seguras y espacios públicos" lanzada en noviembre de 2010. Se han logrado suscribir más de 30 ciudades, en Colombia se incluye a Medellín, Bogotá, Villavicencio, Popayán, Timbio y Cali entre otras ciudades en diferentes países<sup>7</sup>.

En 2013, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas identificó el acoso sexual y otras formas de violencia sexual en espacios públicos como un área de preocupación específica, e instó a los gobiernos a tomar medidas preventivas. Esta convocatoria se confirmó en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015, específicamente en el Objetivo 5 sobre igualdad de género y en el Objetivo 11 sobre ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles<sup>8</sup>.

Las cifras que se han realizado para el programa de Naciones Unidas son dramáticas, muestran que las principales víctimas de acoso en el espacio público, tanto en la calle como en el transporte público, son las jóvenes. En Lima 9 de cada 10 mujeres entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013), en Bogotá y Ciudad de México 6 de cada 10 mujeres ha vivido alguna agresión sexual en el transporte público (2014), y en el caso de Chile 5 de cada 10 mujeres entre 20 y 29 años declaran haber vivido acoso sexual callejero (2015)<sup>9</sup>.

En un estudio de ONU Mujeres Colombia del 2018, se destaca que frente a este tipo de delito se resalta que el 85,4% de las víctimas fueron mujeres; y el 16% de los casos ocurrieron en espacios públicos (Calle, vía pública, centros educativos, carreteras, establecimientos comerciales, áreas deportivas o recreativas, etc.)<sup>10</sup>.

Las ciudades participantes en la Iniciativa Global de ONU Mujeres se comprometen a implementar estrategias eficaces para abordar el acoso sexual y otras formas de violencia

<sup>5</sup> [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/VNHO\\_BHR\\_12\\_37\\_spa.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/VNHO_BHR_12_37_spa.pdf?sequence=1)

<sup>6</sup> <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/safe-cities-and-safe-public-spaces-global-results-report-es.pdf?e=6v=47> pág. 3.

<sup>7</sup> Documento recuperado de: <https://www2.unwomen.org/-/media/fieldoffice%20colombia/documentos/publicaciones/2019/02/brochure%20ciudades%20seguras.pdf?e=6v=3248>

<sup>8</sup> <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/safe-cities-and-safe-public-spaces-global-results-report-es.pdf?e=6v=47> pág. 2

<sup>9</sup> [https://oig.cepal.org/sites/default/files/acoso\\_callejero\\_nov\\_2015.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/acoso_callejero_nov_2015.pdf)

<sup>10</sup> Ibidem

sexual que ocurren contra mujeres y niñas en los espacios públicos, que se basan en cuatro tipos de intervenciones que se llevan a cabo por las autoridades locales, organizaciones de mujeres y otros actores sociales claves relevantes<sup>11</sup>.

Las ciudades participantes en la iniciativa se comprometen a:

- a) Proponer intervenciones sensibles al género elaboradas por la comunidad local para responder a sus necesidades específicas. La realización de un estudio de diagnóstico con la participación de un amplio abanico de actores sociales resulta fundamental ya que aporta datos concretos sobre las formas e incidencia de la violencia sexual contra las mujeres en el espacio público.
- b) Formular y aplicar leyes y políticas para prevenir y responder a la violencia sexual en el espacio público y garantizar la adjudicación de recursos necesarios para su efectiva implementación.
- c) Realizar inversiones en infraestructuras que mejoran la seguridad de los espacios públicos y fomentan el desarrollo económico y el empoderamiento de las mujeres.
- d) Integrar el enfoque de género aplicado a la planificación urbana.
- e) Modificar actitudes y comportamientos para promover el derecho de las mujeres y las niñas a disfrutar de espacios públicos libres de violencia.

En el documento soporte de la actividad de ciudades seguras, el Ministerio de Justicia de Colombia muestra algunas cifras:

- a) Entre 2009 y 2014, el 21,51% de los exámenes medicolegales por presunto delito sexual en mujeres tuvo origen en los espacios públicos, con un incremento en el 2015 del 30%, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- b) Cinco ciudades hacen parte de la iniciativa global.

En las distintas ciudades del país se han realizado diferentes manifestaciones, como la app que denuncia el acoso callejero en Barranquilla, la intención de las creadoras de la aplicación Freeya era la de empoderar a las mujeres, por eso durante todo el proceso de creación, que duró ocho semanas, se plantearon que la funcionalidad de la herramienta correspondiera con ese deseo de empoderamiento<sup>12</sup>.

La red artística de mujeres jóvenes de Bogotá, exponen en sus redes a las mujeres y niñas: no es normal que salga a la calle y tenga que someterse a un chiflido. También muestran testimonio, por ejemplo, de la Fundación Yayuma: "En Cartagena es complejo porque las mujeres nos vestimos de una manera diferente a las de Bogotá por el clima, y nos toca aguantarnos cualquier cantidad de cosas que nos dicen en la calle". En Barranquilla,

<sup>11</sup> [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo\\_Justicia/Publicaciones/Brochure%20Ciudades%20Seguras.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo_Justicia/Publicaciones/Brochure%20Ciudades%20Seguras.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.elspectador.com/noticias/tecnologia/freeya-una-app-colombiana-que-denuncia-el-acoso-callejero/>

Estefany Mosquera, de la Red Departamental de Mujeres del Atlántico, explica que, "a las mujeres del Caribe nos atraviesan una serie de cosas frente al acoso y las violencias sexuales que nos hacen ser más vulnerables, como el ser negras"<sup>13</sup>.

Esta serie de conductas de acoso callejero, no son denunciadas por las mujeres, se estima que el 90%<sup>14</sup> de ellas no lo hacen, por eso la importancia que las ciudades entraran en la agenda de las Naciones Unidas de ciudades seguras.

En diciembre 2016, UN-Mujeres realizó la mención del decreto en el municipio de Timbio en Cauca, la norma buscaba luchar contra el acoso que las mujeres y niñas sufren en las calles y así recuperar el espacio público seguro para ellas.

El decreto tiene fines pedagógicos y no punitivos que buscan desde el sentido preventivo promover acciones afirmativas desde la educación y la cultura de los derechos humanos y en especial de los derechos de las mujeres, para incidir en la transformación cultural que se requiere para que la sociedad sea más igualitaria e incluyente. La iniciativa es el resultado de un ejercicio que inició en marzo de 2016 la organización MAVI con el apoyo de ONU Mujeres Colombia en alianza con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID en el marco del programa "Superando la Violencia contra las Mujeres"<sup>15</sup>.

En Medellín se ha realizado intervención física a espacios públicos y en diferentes comunas, ejemplo de ello fue en la comuna 6, en donde además se aplican distintos planes pilotos de este proceso para así poder lograr los objetivos de la lucha contra el acoso sexual callejero en los diferentes territorios.

Medellín está en implementación de normatividad territorial y tiene comité asesor para tomar decisiones en el programa de ciudades seguras.

En 2016, se efectuó una encuesta sobre percepción de acoso en espacios públicos y los resultados mostraron que el 60% de las mujeres perciben a Medellín como insegura, 50% de las mujeres les da temor los parques y los espacios públicos.

Según cifras de la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía, el 34,6% de las adolescentes de Medellín dijeron que son víctimas de acoso callejero varias veces al día y el 60% de las mujeres dijo sentir que Medellín no es una ciudad segura para ellas debido a la cultura patriarcal<sup>16</sup>.

La Secretaría de las Mujeres de Medellín, por algunas intervenciones de académicas, incluye una máxima en el tema: una cultura de piropos es propia de una cultura machista, ya que esta trata los cuerpos de las mujeres como propiedad pública, sobre la cual todo hombre tiene derecho de opinar.

<sup>13</sup> [https://humanas.org.co/nazonmujeres/11\\_95\\_QUE-FA-HICHA-CONTRA-EL-ACOSO-CALLEJERO-SEA-LEV.html](https://humanas.org.co/nazonmujeres/11_95_QUE-FA-HICHA-CONTRA-EL-ACOSO-CALLEJERO-SEA-LEV.html)

<sup>14</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/el-90-1-por-ciento-de-las-mujeres-no-denuncia-el-acoso-callejero-en-medellin-355056>

<sup>15</sup> <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/11/decreto-timbio>

<sup>16</sup> <https://www.rutanmedellin.org/es/programas-vigentes/2-uncategorised/592-retro-de-mujeres>

En las encuestas realizadas por Medellín se muestra que las niñas y mujeres aceptan el acoso y violencia sexual en un 59,6%.



Fuente: <https://www.rutanmedellin.org/es/programas-vigentes/2-uncategorised/592-retro-de-mujeres>

Bogotá está en el programa de ciudades seguras desde el 2017, con su comité asesor. Se realizó un protocolo para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el Sistema Integrado de Transporte Público. La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de TransMilenio y de las Secretarías Distritales de la Mujer y de Seguridad, presentó la campaña "Me Nuevo Segura", protocolo para prevenir, atender y sancionar el acoso que sufren las mujeres en el espacio y en el transporte público.<sup>17</sup>

"Sobre el acoso y la violencia sexual que ocurre contra mujeres y niñas en el espacio público, el estudio exploratorio, culminado en diciembre de 2017 arrojó entre sus principales resultados, los que siguen:

Las mujeres encuestadas reconocen algunos comportamientos de acoso sexual como delitos: los gestos obscenos y mal intencionados 60%, exhibicionismo 78%, manoseos y tocamientos 86,2%, rozamiento en cualquier parte del cuerpo sin consentimiento 84,9%, que alguien te siga 79,7%, intimidación o agresión 92,8% y fotografías y grabaciones del cuerpo no consentidas y con connotación sexual 91,8%<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> <http://www.sdmlujer.gov.co/noticias/bogota/c3%a1-tiene-primer-protocolo-atencion-c3%a3n-mujeres-y-c3%a4ctmas-acoso>

<sup>18</sup> [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo\\_Justicia/Publicaciones/Brochure%20Ciudades%20Seguras.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Tejiendo_Justicia/Publicaciones/Brochure%20Ciudades%20Seguras.pdf)

El 83,9% se siente muy inseguro o inseguro usando TransMilenio. El 38,4% de las mujeres ha decidido no tomarlo por temor a sufrir algún tipo de violencia sexual.

La Unidad de Mantenimiento Vial - UMV y la Secretaría Distrital de la Mujer realizaron acciones en 2019, para disminuir los gestos obscenos y mal intencionados en las obras, haciendo una sensibilización con mujeres en una expresión artística en polisombras.

La Secretaría Distrital de la Mujer del Distrito de Bogotá en el marco del programa Ciudades Seguras para las Mujeres y Niñas de ONU Mujeres<sup>19</sup> desarrolló en articulación con 8 entidades<sup>20</sup> del Distrito el "Protocolo de prevención atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público en Bogotá", herramienta de articulación interinstitucional que tiene por objetivo adelantar acciones que contribuyan a mitigar el acoso sexual callejero y las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público.

En la implementación de dicho Protocolo la Secretaría Distrital de la Mujer y las entidades aliadas de este proceso, han tenido la posibilidad de realizar mediciones y análisis en torno a las violencias que experimentan las mujeres en el espacio y el transporte público encontrando como elementos relevantes para la presente discusión los siguientes:

En recientes mediciones realizadas por la Secretaría Distrital de la Mujer (2019) Línea base de acoso sexual en la localidad de Kennedy, se evidenció la percepción de las ciudadanas sobre los procesos de denuncia, está fuertemente asociada al rechazo y ejecución de sanciones de tipo social, así:

La principal reacción de las encuestadas<sup>21</sup> ante el acoso callejero es ignorar la situación o al agresor 43,5%, El 25,4% ponen cara de disgusto, enojo u otra expresión no verbal, el 16,4% hacen una confrontación verbal y menos del 5% reaccionan de otras maneras. Que las mujeres que son acosadas en la calle no respondan al acosador, sino que traten de ignorarlo, ha sido un hallazgo común en otros estudios en los cuales se argumenta que la reacción de pasividad puede ser tomada como prueba del temor que infunde o de la complacencia que provoca (Bowman, 1993; De Miguel, 2007; Fairchild & Rudman, 2008; Toro-Jiménez y Ochoa-Sierra, 2017)<sup>22</sup>.

De esta manera al indagar sobre las causas que lleven o no a las mujeres a realizar los procesos de denuncia se encuentra que para las ciudadanas solo el 6,0% de las personas que han vivido en los últimos 12 meses<sup>23</sup> alguna situación de acoso la han denunciado ante alguna autoridad. Entre quienes no denunciaron, el 34,8% argumentan que no lo hicieron por falta de pruebas, el 24,0% porque opinan que no sirve para nada denunciar, el 22,2% no

<sup>19</sup> Programa en el que la ciudad de Bogotá se encuentra adscrito desde 2017.

<sup>20</sup> Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría de Educación Distrital, TRANSMILENIO S.A. y Policía Metropolitana.

<sup>21</sup> Secretaría Distrital de la Mujer, (2019), Mujeres en Cifras 17, Acoso callejero - sexual en Kennedy, Línea de Base.

<sup>22</sup> Alcaldía de Bogotá, Acoso callejero-sexual en Kennedy, línea base, Mujeres en Cifras 17, pág. 23, consultado en: <http://omg.sdmlujer.gov.co/zhocadownload/2019/boletines/Mujeres%20en%20Cifras%2017.pdf>

<sup>23</sup> A la fecha de aplicación del instrumento en 2019.

creen en la justicia, el 16,7% piensa que el trámite es muy complicado, el 11, 5% no sabe dónde denunciar y el 16,3% no lo hacen porque no creen que sea grave lo ocurrido.

Al desagregar las cifras de denuncias es importante reparar también en su incredulidad en la justicia, su desconocimiento del papel que cumplen en estos casos las autoridades y la aprensión frente a las figuras que encarnan la seguridad en los espacios públicos. Si bien la proporción más alta de las mujeres encuestadas que denunciaron el hecho lo hicieron ante la Policía (71,9%), cerca de la mitad (47,6%) señalan que su denuncia no fue recibida satisfactoriamente y 1 de cada 3 mujeres que denunciaron responde que la autoridad que tomó la denuncia lo hizo juzgándola negativamente.

Frente a ello se debe señalar que existen ejercicios de revictimización y de atención institucional que no se dan a partir de los enfoques de derechos y de género, lo cual permite la tolerancia social frente al acoso y generan barreras de acceso a la justicia e impunidad. Esto refleja la necesidad de seguir fortaleciendo el enfoque de género entre los actores que participan en el sistema judicial y en general, entre las personas que reciben y atienden los casos<sup>24</sup>, de ahí que se requiera crear un protocolo de atención y trámite a las denuncias de estos casos, que permita generar un acompañamiento a la víctima e impida la revictimización y la violencia institucional.

En ese contexto, deben fortalecerse los procesos de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de estas formas de violencias, eliminando los largos tiempos de indagación y ejecución, ejercicios de revictimización en la denuncia y estableciendo una tipificación clara y precisa que contemple la problemática expuesta. Además, se reitera que estos procesos deben adelantarse con un enfoque de derechos, de género y diferencial que permita dar respuesta a los impactos diferenciados de este tipo de violencia. Aunado a lo anterior es fundamental la creación de un sistema estadístico que permita tener cifras actualizadas y unificadas sobre las víctimas del acoso sexual callejero en todo el territorio colombiano.

Además de lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer tuvo ocasión de pronunciarse sobre el presente proyecto de ley, sobre el cual adujo en primer lugar que ha identificado que el acoso sexual es una "conducta discriminatoria contra los derechos de la mujer, específicamente en el ambiente de trabajo, luego en el escolar y posteriormente, como una forma de violencia contra la mujer, sin que exista una definición específica para tal comportamiento"<sup>25</sup>.

Además, añadió que "el denominado acoso callejero limita el acceso de las mujeres al espacio público, las disciplina y les recuerda que la universidad, la calle, el trabajo, los espacios de ocio y socialización o el transporte público pueden ser espacios hostiles, en los que no pueden, ni deben sentirse seguras. Esto obedece a una cultura que menosprecia lo femenino y entiende el cuerpo y la sexualidad de las mujeres como un objeto de intercambio y posesión. De esa manera, abordar el acoso sexual en el espacio público desde un enfoque de género requiere analizar un contexto de

<sup>24</sup> Secretaría Distrital de la Mujer. (2019). Mujeres en Cifras 17, Acoso callejero - sexual en Kennedy, Línea de Base.  
<sup>25</sup> Alcaldía de Bogotá, El acoso sexual y actos de violencia contra las mujeres en espacios comunitarios, junio de 2019, Pág. 7.

discriminación en el que la coerción sexual es la expresión de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.

Además, el acoso en el espacio público y semipúblico reduce la libertad de movimiento de las mujeres y niñas en la ciudad, llevando consigo una limitación al derecho a la libertad de locomoción, esto también restringe su permanencia y uso del transporte público y su capacidad de participar en la vida pública"<sup>26</sup>.

Por otro lado, desde la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de Villavicencio, se han adelantado distintas iniciativas pedagógicas para mostrarle a la sociedad que el 'piropo callejero' es una problemática que, aunque no parezca, se está convirtiendo en una forma de violencia. Los hombres no saben que el piropo es un tipo de violencia sexual y no saben que es un delito, que pueden ser denunciados por ello", aseguró Leyla Rosa Peña Cadena, secretaria de la Mujer de Villavicencio<sup>27</sup>.

En definitiva, la prevalencia en las diferentes ciudades en Colombia del acoso sexual callejero muestra una educación discriminatoria recibida en la infancia. Que hace muy difícil explicar a la sociedad esta condición. No podemos seguir normalizando dichos comportamientos mostrándolos como inocente y halagador.

Está demostrado que las acciones como los "piropos" hacen sentir incómodas e inseguras a las mujeres en las calles. Se puede corroborar con las diferentes encuestas que han sido aplicados en ciudades colombianas.

4. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

La justificación jurídica para ampliar el delito de acoso sexual a espacios públicos o abiertos al público será analizada en este acápite y constará, básicamente, de estudiar la frontera entre el delito de acoso sexual, la injuria por vía de hecho, los actos sexuales violentos, actos sexuales abusivos y los problemas de imputación que se generan cuando una mujer es víctima de la conducta de la que se ocupa esta iniciativa.

El Título IV de la Ley 599 de 2000 tipifica los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, contemplando en su Capítulo II los delitos de acceso carnal abusivo con menor de catorce años (Artículo 208), actos sexuales con menor de catorce años (Artículo 209), acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (Artículo 210) y acoso sexual (Artículo 210-A adicionado por el artículo 29 de la ley 1257 de 2008).

De la lectura de estos tipos penales vemos que no toda acción es sancionada a través de los mismos porque, para alcanzar su configuración, debe existir una incapacidad de resistir, debe mediar violencia o debe ser con persona incapaz de defenderse, dejando por fuera conductas como las que tipifica este proyecto de ley; por ejemplo, situaciones en donde sin

<sup>26</sup> Secretaría Distrital de la Mujer (2020). Comentarios al proyecto de ley No. 269 de 2020 Senado. Enviado mediante radicado SDMujer: 2-2020-00535.  
<sup>27</sup> <https://periodicodelmetista.com/el-piropo-como-acoso-urbano/>

violencia y sin el consentimiento de la víctima hay tocamientos corporales en espacios como el transporte público o en cualquier punto del espacio público.

En algunos casos, los problemas para imputar correctamente estos delitos pueden convertirse en factor de impunidad, exoneración de cargos, dificultades al momento de la denuncia o revictimización de la víctima.

Lo anterior se puede observar en las siguientes cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación en respuesta a Derecho de Petición suscrito por la Representante a la Cámara Katherine Miranda con respecto del delito de Acoso Sexual contenido en el artículo 210-A<sup>28</sup>.

Tabla 1. Noticias criminales años 2017 a 31 de julio de 2021.

Número de denuncias delito acoso sexual (artículo 210-A) víctimas mujeres años 2017 a 2021, por hechos cometidos en espacios comunitarios (parques, centros comerciales, sitios públicos, etc.)	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Archivos	Preclusiones	Sin especificar
1123	10	1	454	2	656

Tabla 2. Noticias criminales años 2017 a 31 de julio de 2021.

Número de denuncias delito acoso sexual víctimas mujeres años 2017 a 2021, sin especificar lugar de hechos	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Archivos	Preclusiones	Sin especificar
3008	19	10	1128	16	1835

De esta manera, evidenciamos que con respecto al delito de acoso sexual contenido en el artículo 210-A del Código Penal, existe una imposibilidad de encajar las conductas propias del acoso sexual callejero, como los tocamientos mencionados en el ejemplo líneas arriba, debido a que no se encuentran presentes los elementos de subordinación ni de permanencia en el tiempo; la Corte Suprema de Justicia ha establecido que la esencia de esta conducta radica en las posibilidades que surgen de la asimetría entre la víctima y el agresor, en cuanto permite a este último subyugar, atemorizar, subordinar, amedrentar, coaccionar o intimidar a la primera, permitiéndole agraviarla, humillarla o mortificarla, además que señala que los

<sup>28</sup> Las cifras que se entregan corresponden a los procesos radicados en la IGH, razón por la cual es importante señalar que estos no representan necesariamente hechos individuales. Por ello, es posible que un hecho esté registrado en más de una noticia criminal o en el marco de una noticia criminal pueda investigarse más de un hecho.

distintos verbos rectores del delito implican continuidad, reiteración o persistencia por parte del acosador<sup>29</sup>; situaciones, todas, que no se presentan en un tocamiento en el que tanto agresor como víctima se encuentren en igualdad de condiciones, como al transitar por una calle, donde no necesariamente implique un comportamiento reiterativo u hostigante, pero que tenga una clara connotación sexual.

Tanto es así, que conforme a las Tablas 1 y 2 de las 1123 denuncias de acosos sexual cometidos en espacios públicos en ese periodo de tiempo fueron archivadas un total de 454 mientras que de otras 656 no se tiene siquiera registro sobre el estado del proceso, y que con respecto a las denuncias realizadas sin especificar el lugar de los hechos el número de denuncias archivadas es de 1128 de un total de 3008 noticias criminales reportadas, con el resultado que el tipo penal de acoso sexual vigente en nuestro Código Penal se queda corto a la hora de proteger la integridad y la libertad sexuales de las mujeres que son acosadas sexualmente en el espacio público<sup>30</sup>.

En el caso del delito de Acto Sexual Violento (Artículo 206) consignado en el Código Penal consagra que "el que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años" presentando en la práctica una posibilidad muy reducida de que se consiga una imputación de cargos sólida cuando estamos frente a un caso de acoso callejero debido a que este delito requiere del cumplimiento del requisito de violencia que debe emplear el agresor con la víctima.

En el sentido de lo antedicho, la Secretaría Distrital de la Mujer, recordando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, indicó que "los vacíos respecto de la protección efectiva de los derechos sexuales y reproductivos en Colombia y, la inexistencia de tipos penales que abarquen todas las manifestaciones de la violencia sexual, permiten interpretaciones que pueden perpetuar actos de discriminación contra las mujeres, entre estos, la interpretación de que el acoso sexual en el espacio público no constituye un hecho de violencia sexual y solo en determinados casos puede llegar a afectar la moral y el honor, lo que justifica que estos actos se cataloguen como injurias por vías de hecho. Esto fomenta la subvaloración del impacto real de esta forma de violencia en contra de las mujeres"<sup>31</sup>.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia ha considerado en algunas ocasiones que, por ejemplo, tocamientos corporales en espacios como el transporte público pueden tipificarse a través del delito de Injuria de Hecho (Artículo 226 del Código Penal).

Nótese que el delito contenido en el artículo 226 del Código Penal está contenido en los tipos que tutelan la integridad moral de la víctima, sobre lo que podemos decir que cuando un hombre toca a una mujer sin su consentimiento y con malas intenciones, lo que está buscando es agredirla sexualmente, no generar un insulto<sup>32</sup>, sin embargo, cuando la víctima es menor de 14 años o persona con incapacidad de resistir se encaja en actos sexuales abusivos, existiendo en la práctica una diferenciación artificial cuando los tocamientos no

<sup>29</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Sentencia 49799  
<sup>30</sup> Op. Cit. Pontificia Universidad Javeriana (2020).  
<sup>31</sup> Op. Cit. Secretaría Distrital de la Mujer (2020), P. 8.  
<sup>32</sup> Ana María Sierra Arango, Andrés Felipe Sierra Arango, Acto Sexual Violento Vs injuria por Vía de Hecho, Revista Cultura Investigativa No. 1. 2014.

consentidos se realizan en contra de víctimas mayores o menores de edad, pudiendo provocar imprecisiones al momento de presentar la denuncia.

Este delito tampoco escapa del análisis efectuado líneas arriba con respecto del delito de Acoso Sexual, en tanto a que las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación se evidenciaron que sólo 6 de las 9894 denuncias del delito de injuria por vías de hecho sin especificar el lugar de los hechos donde la víctima sea mujer llegaron a Sentencias condenatorias entre los años 2017 y lo corrido del 2021, mientras que en el caso de las 9999 denuncias realizadas por mujeres por hechos cometidos en espacios públicos fueron archivadas un total de 1118<sup>33</sup>.

Tabla 3. Noticias criminales años 2017 a 31 de julio de 2021.

Número de denuncias delito injuria por vías de hecho víctimas mujeres años 2017 a 2021, sin especificar lugar de hechos	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Archivos	Preclusiones	Sin especificar
9894	6	1	2706	6	7175

Tabla 4. Noticias criminales años 2017 a 31 de julio de 2021.

Número de denuncias delito injuria por vías de hecho víctimas mujeres años 2017 a 2021, por hechos cometidos en espacios comunitarios (parques, centros comerciales, sitios públicos, etc.)	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Archivos	Preclusiones	Sin especificar
3999	31	6	1118	19	2821

Ahora bien, cabe resaltar que en el caso de la Injuria por Vías de Hecho quedan por fuera aquellas situaciones en las que el acoso o el asedio sexual en espacio público sea materializado de manera verbal, en el entendido que, para la Corte Suprema de Justicia se

<sup>33</sup> La variable que consigna el tipo de lugar de los hechos, es de reciente creación en el sistema SPOA, por lo que presenta un subregistro importante en el sistema de información y no necesariamente da cuenta completa de fenómeno criminal consultado.

entiende por vías de hecho "las formas distintas a las verbales en que se ofende el honor de una persona"<sup>34</sup>.

Por último, se destaca que, aunque la Ley 1801 de 2016 incluye contravenciones que podrían sancionar este tipo conductas, la observancia de estas conductas a nivel internacional ha demostrado que, existe impunidad ante actos de violencia, lo que conlleva a que los agresores se crean legitimados y que poco a poco, los ataques vayan escalando en intensidad<sup>35</sup>.

Por lo que es imprescindible que sean medidas punitivas a través del Código Penal para que no se aumenten las cifras de acoso sexual en espacio público y, de ellas, no se escalen las consecuencias de estas conductas.

En conclusión, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley para corregir lo que podríamos denominar un vacío normativo, incluyendo la ampliación del delito de acoso sexual actualmente vigente y agregando elementos objetivos al tipo de acto sexual violento para que se penalicen específicamente las conductas propias del acoso sexual en espacios públicos o de libre acceso público para tutelar la libertad sexual de las víctimas de estas conductas y otorgar al operador judicial un tipo penal para que investigue, juzgue y sancione este tipo de conductas reprochadas por la sociedad y padecida principalmente, por las mujeres; así como la inclusión de otras disposiciones tendientes a la contención y prevención sobre este tipo de violencia y castigar a quien viole la intimidad sexual de una persona.

5. DERECHO COMPARADO

Este tipo de acoso sexual en espacio público ha sido sancionado de manera expresa en los ordenamientos jurídicos de algunos países como Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

a. Argentina

El 7 de diciembre de 2016 fue sancionada la Ley 5742<sup>36</sup> con el objetivo de prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos o de acceso público, verbal o físico, que hostiguen, maltraten o intimiden y que afecten en general la dignidad, la libertad, el libre tránsito y el derecho a la integridad física o moral de personas, basados en su condición de género, identidad y/o orientación sexual.

Según el artículo 2 de esa norma se entiende como acoso sexual en espacios públicos o de acceso público a las conductas físicas o verbales de naturaleza o connotación sexual, basadas en el género, identidad y/u orientación sexual, realizadas por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas en tanto afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, integridad y libre tránsito, creando en ellas

<sup>34</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia 49799. (MP Fernando León Bolaños Palacios; 7 de febrero de 2018), p. 20.

<sup>35</sup> Documento rescatado de: <https://www.corteijh.or.cr/tablas/32457.pdf>

<sup>36</sup> Ver en: <http://www.2.cedom.gob.ar/as/legislacion/normas/ley5742.html>

intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos y en los espacios privados de acceso público.

De acuerdo con la legislación argentina este tipo de acoso sexual puede manifestarse a través de: comentarios sexuales, directos o indirectos al cuerpo, fotografías y grabaciones no consentidas, contacto físico indebido u no consentido, persecución o arrinconamiento, masturbación o exhibicionismo, gestos obscenos u otras expresiones.

b. Chile

El 16 de abril de 2019 se promulgó la ley 21.153<sup>37</sup> que modificó el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos.

La ley establece que comete acoso sexual el que realizare, en lugares públicos o de libre acceso público, y sin mediar consentimiento de la víctima, un acto de significación sexual capaz de provocar una situación objetivamente intimidatoria, hostil o humillante.

c. Perú

En marzo de 2015 se promulgó la ley 30314<sup>38</sup> con el objeto de prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres estableciendo un ámbito de aplicación para la ley, definiendo los sujetos de acosador/acosadora y acosado/acosada, conceptualizando el acoso sexual en espacios públicos, configurando los elementos que constituyen esta conducta y las manifestaciones de esta.

Esta norma también determinó una serie de medidas y obligaciones en contra del acoso sexual en espacio público que deben adelantar los tanto los gobiernos regionales, provinciales y locales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud.

5.4 Uruguay

En Uruguay, la Ley 19.580 del 1 de diciembre de 2017 «contra la violencia hacia las mujeres basada en género», estableció que una forma de esta es el «acoso sexual callejero», el cual definió como «todo acto de naturaleza o connotación sexual ejercida en los espacios públicos por una persona en contra de una mujer sin su consentimiento, generando malestar, intimidación, hostilidad, degradación y humillación» (art. 6.k). En consecuencia, adicionó el artículo 273 bis del Código Penal para tipificar los actos de exhibición sexual así:

<sup>37</sup> Ver en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1131140>

<sup>38</sup> Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-para-prevenir-y-sancionar-el-acoso-sexual-en-espacios-publicos-30314-1216945-2/>

*Abuso sexual sin contacto corporal. El que ejecute o hiciera ejecutar a otra persona actos de exhibición sexual ante una persona menor de dieciocho años de edad, será castigado con seis meses de prisión a tres años de penitenciaría*

6. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se considera que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado<sup>39</sup>:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

La anterior descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sentencia 02830 del 2019. Sala Contenciosa Administrativa. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
"Por medio de la cual se crea el tipo penal de acoso sexual en espacio público y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se modifica el artículo 210A del código penal y se dictan otras disposiciones"	Se ajusta el título para guardar sistematicidad y relación con las modificaciones propuestas al articulado aprobado en primer debate.
<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto sancionar el acoso sexual en espacio público o lugares abiertos al público.	<b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto ampliar el alcance del acoso sexual a espacios públicos o lugares abiertos al público, así como sancionar otras conductas que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual.	Se ajusta el objeto para guardar sistematicidad y relación con las modificaciones propuestas al articulado aprobado en primer debate.
<b>ARTÍCULO 2.</b> Adiciónese al Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo:  <b>ARTÍCULO 210-B. ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.</b> El que, sin mediar consentimiento, acose, asete física o verbalmente, realice exhibicionismo, tocamientos o filmaciones con connotación sexual inequívoca o contenido sexual explícito, contra una persona, en espacio público o lugares abiertos al público incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años siempre que la conducta no constituya por sí misma otro delito con pena mayor.	<b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el Artículo 210-A del Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>"ARTÍCULO 210-A. ACOSO SEXUAL.</b> El que, sin mediar consentimiento o valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, con fines sexuales, acose, persiga, hostigue, asete física o verbalmente, en espacio público o privado, a otra persona, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses siempre que la conducta no constituya por sí misma otro delito con pena mayor".	En este caso se desiste de crear un tipo penal nuevo y autónomo denominado "acoso sexual en espacio público" para modificar el delito ya vigente de Acoso Sexual en el artículo 210A del Código Penal, ampliando su alcance fuera del ámbito estrictamente privado para pasar a lo público.  Se excluyen de la propuesta inicial las conductas de exhibicionismo por ser un asunto de la órbita policiva, tocamientos para incluirlo en el tipo de acto sexual violento y las filmaciones para incluirse dentro del delito de "violación a la intimidad sexual" propuesto en el

su titular, con o sin fines de lucro, ofrezca, divulgue, difunda o recole, a través de cualquier red de información o medio de comunicación, imágenes, audios o videos con contenido sexual o desnudos, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento veinte (120) meses.  En la misma pena incurrirá el que realice fotografías o grabaciones de connotación sexual, sin consentimiento expreso en lugar público, abierto al público o en transporte público, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.  La pena se aumentará en una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa para constreñir a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa.  No habrá lugar a responsabilidad penal en las conductas descritas en el presente artículo, cuando el agente utilice los contenidos como prueba dentro de una denuncia ante autoridad competente o proceso de naturaleza penal o disciplinario".	Por esa razón se incluye este artículo nuevo en el que se crea como delito autónomo LA VIOLACIÓN DE LA INTIMIDAD SEXUAL con una pena entre 6 y 12 años. En donde se sanciona a quienes incurran en este tipo de comportamientos.
<b>ARTÍCULO 5. PREVENCIÓN DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer implementarán campañas de concientización y prevención sobre el acoso sexual en espacios públicos o lugares abiertos al público, así como del contenido de la presente ley.  Los entes territoriales, en cabeza de sus Secretarías de la Mujer donde	Se ajusta numeración.

		artículo nuevo número 4 de este proyecto.  Estas modificaciones se hacen de acuerdo con lo discutido en la Comisión Primera durante el primer debate.  Por técnica legislativa la pena debería estar en meses y no en años.
<b>ARTÍCULO 3. PREVENCIÓN DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer implementarán campañas de concientización y prevención sobre el acoso sexual en espacios públicos o lugares abiertos al público, así como del contenido de la presente ley.  Los entes territoriales, en cabeza de sus Secretarías de la Mujer donde las hubiere implementarán lo mismo dentro de su respectiva jurisdicción territorial.  Para ello, tanto Gobierno Nacional como entes territoriales deberán tener en cuenta la forma diferenciada en que este tipo de violencia se manifiesta en razón al género, la edad y la orientación sexual de las víctimas.	<b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el artículo 206 del Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  <b>"ARTÍCULO 206. ACTO SEXUAL VIOLENTO.</b> El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento noventa y dos (192) meses.  En la misma pena incurrirá el que realice tocamientos, frotamientos, o cualquier otro acto de connotación sexual, de manera sorpresiva y momentánea, sobre el cuerpo de una persona en lugar público, abierto al público, transporte público o aglomeraciones de personas".	<b>Artículo nuevo.</b>  Se modifica el tipo penal de Acto Sexual Violento para que taxativamente contemple los eventos de tocamientos con connotación sexual y no se preste a que su interpretación se tipifique como una injuria por vía de hecho.  Respecto a las filmaciones con connotación sexual inequívoca o contenido sexual explícito, es menester que sea configurado como un tipo penal autónomo con una sanción superior.  Por técnica legislativa la pena debería estar en meses y no en años.
<b>ARTÍCULO 4. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>ARTÍCULO 4.</b> Adiciónese al Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo:  <b>"ARTÍCULO 210B. VIOLACIÓN DE LA INTIMIDAD SEXUAL.</b> El que sin autorización previa y expresa de	<b>Artículo nuevo.</b>  El texto aprobado incluía dentro del nuevo delito la violencia sexual a través de medios digitales, sin embargo, se quedaba corto.

	las hubiere implementarán lo mismo dentro de su respectiva jurisdicción territorial.  Para ello, tanto Gobierno Nacional como entes territoriales deberán tener en cuenta la forma diferenciada en que este tipo de violencia se manifiesta en razón al género, la edad y la orientación sexual de las víctimas.	
	<b>ARTÍCULO 6. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta numeración.

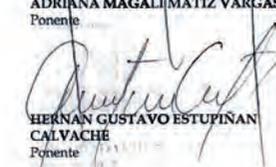
PROPOSICIÓN

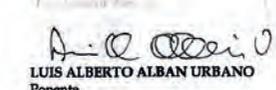
Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 483 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se crea el tipo penal de acoso sexual en espacio público y se dictan otras disposiciones" conforme a las modificaciones propuestas en el pliego.

Cordialmente,

  
**EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
 Coordinador Ponente

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Ponente

  
**HERNAN GUSTAVO ESTUPINAN CALVACHE**  
 Ponente

  
**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Ponente

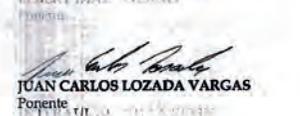
  
**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ**  
 Ponente

  
**JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ**  
 Coordinador Ponente

  
**ELBERT DIAZ LOZANO**  
 Ponente

  
**INTRI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Ponente

  
**CARLOS GERMAN NAVAS TALER**  
 Ponente

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 483 DE 2020 CÁMARA**

*"Por medio de la cual se modifica el artículo 210A del código penal y se dictan otras disposiciones"*

\*\*\*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto ampliar el alcance del acoso sexual a espacios públicos o lugares abiertos al público, así como sancionar otras conductas que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el Artículo 210-A del Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 210-A. ACOSO SEXUAL. El que, sin mediar consentimiento o valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, con fines sexuales, acose, persiga, hostigue, usele física o verbalmente, en espacio público o privado, a otra persona, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses siempre que la conducta no constituya por sí misma otro delito con pena mayor".*

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 206 del Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

*"ARTÍCULO 206. ACTO SEXUAL VIOLENTO. El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento noventa y dos (192) meses.*

*En la misma pena incurrirá el que realice tocamientos, frotamientos, o cualquier otro acto de connotación sexual, de manera sorpresiva y momentánea, sobre el cuerpo de una persona en lugar público, abierto al público, transporte público o aglomeraciones de personas".*

**ARTÍCULO 4.** Adiciónese al Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo:

*"ARTÍCULO 210B. VIOLACIÓN DE LA INTIMIDAD SEXUAL. El que sin autorización previa y expresa de su titular, con o sin fines de lucro, ofrezca, divulgue, difunda o revele, a través de cualquier red de información o medio de comunicación, imágenes, audios o videos con contenido sexual o desnudos, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a ciento veinte (120) meses.*

*En la misma pena incurrirá el que realice fotografías o grabaciones de connotación sexual, sin consentimiento expreso en lugar público, abierto al público o en transporte público, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.*

*La pena se aumentará en una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa para constreñir a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa.*

*No habrá lugar a responsabilidad penal en las conductas descritas en el presente artículo, cuando el agente utilice los contenidos como prueba dentro de una denuncia ante autoridad competente o proceso de naturaleza penal o disciplinario".*

**ARTÍCULO 5. PREVENCIÓN DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer implementarán campañas de concientización y prevención sobre el acoso sexual en espacios públicos o lugares abiertos al público, así como del contenido de la presente ley.

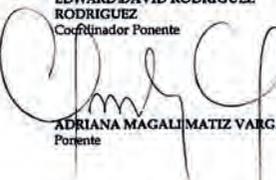
Los entes territoriales, en cabeza de sus Secretarías de la Mujer donde las hubiere implementarán lo mismo dentro de su respectiva jurisdicción territorial.

Para ello, tanto Gobierno Nacional como entes territoriales deberán tener en cuenta la forma diferenciada en que este tipo de violencia se manifiesta en razón al género, la edad y la orientación sexual de las víctimas.

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

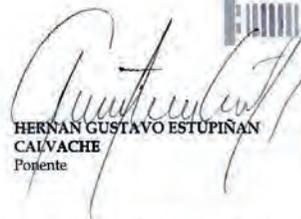
Cordialmente,

  
**EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
 Coordinador Ponente

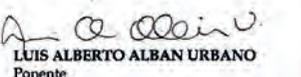
  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Ponente

  
**JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ**  
 Coordinador Ponente

  
**ELBERT DIAZ LOZANO**  
 Ponente

  
**HERNAN GUSTAVO ESTUPINAN CALVACHE**  
 Ponente

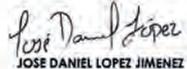
  
**INTRI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Ponente

  
**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Ponente

  
**CARLOS GERMAN NAVAS TALER**  
 Ponente

  
**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ**  
 Ponente

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Ponente

<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY No. 483 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL TIPO PENAL DE ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto sancionar el acoso sexual en espacio público o lugares abiertos al público.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Adiciónese al Capítulo Segundo del Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>ARTÍCULO 210-B. ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.</b> El que, sin mediar consentimiento, acose, asedie física o verbalmente, realice exhibicionismo, tocamientos o filmaciones con connotación sexual inequívoca o contenido sexual explícito, contra una persona, en espacio público o lugares abiertos al público incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años siempre que la conducta no constituya por sí misma otro delito con pena mayor.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. PREVENCIÓN DEL ACOSO SEXUAL EN ESPACIO PÚBLICO.</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer implementarán campañas de concientización y prevención sobre el acoso sexual en espacios públicos o lugares abiertos al público, así como del contenido de la presente ley.</p> <p>Los entes territoriales, en cabeza de sus Secretarías de la Mujer donde las hubiere implementarán lo mismo dentro de su respectiva jurisdicción territorial.</p> <p>Para ello, tanto Gobierno Nacional como entes territoriales deberán tener en cuenta la forma diferenciada en que este tipo de violencia se manifiesta en razón al género, la edad y la orientación sexual de las víctimas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de Ley según consta en el acta 52 de sesión mixta del 09 de junio de 2021; así mismo fue anunciado entre otras fechas el día 08 de junio de 2021, según consta en el acta 51 de sesión mixta de esa misma fecha.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ</b>  <small>Ponente Coordinador</small> </div> <div style="text-align: center;">   <b>JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ</b>  <small>Ponente Coordinador</small> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b>  <small>Presidente</small> </div> <div style="text-align: center;">   <b>AMPARO YANETH CARDENAS PERDOMO</b>  <small>Secretaria</small> </div> </div>
---	---

## TEXTO DE PLENARIA

### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 589 DE 2021 CÁMARA – 141 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese el «CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (CMISS)», hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el «CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (CMISS)», hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO**  
Ponente

**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCCA**  
Ponente

**SECRETARÍA GENERAL**

Bogotá, D.C., junio 08 de 2021

En Sesión Plenaria del día 03 de junio de 2021, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de Ley N° 589 de 2021 Cámara – 141 de 2019 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL (CMISS)», HECHO EN SANTIAGO, REPÚBLICA DE CHILE, EL 10 DE NOVIEMBRE DE 2007”**. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N° 236 de junio 03 de 2021, previo su anuncio en la Sesión del día 02 de junio de 2021, correspondiente al Acta N° 235.

  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
 Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 1148 - jueves 2 de septiembre de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 002 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto.....	1
Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 483 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea el tipo penal de acceso sexual en espacio público y se dictan otras disposiciones. ....	15

**TEXTO DE PLENARIA**

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 589 de 2021 Cámara – 141 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)”, hecho en Santiago, República de Chile, el 10 de noviembre de 2007.....	21
---	----