



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1536

Bogotá, D. C., martes, 29 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se garantiza la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de caninos y felinos en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2022

Senador
Roy Leonardo Barreras Montealegre
Presidente
Honorable Senado de la República.

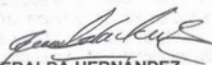
Referencia: Radicación del proyecto de ley "por medio de la cual se garantiza la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de caninos y felinos en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones."

Cordial saludo,

Por medio de la presente, me permito radicar para su respectivo trámite el proyecto de ley "por medio de la cual se garantiza la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de caninos y felinos en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", el cual consta de los siguientes acápite:

- Exposición de motivos
 - Objeto
 - Justificación del proyecto
 - Competencia del Congreso
 - Constitucional
 - Legal
 - Conflictos de interés
- Articulado propuesto

Atentamente,


ESMERALDA HERNÁNDEZ
Senadora de la República
Autora del proyecto de ley

2. Texto propuesto de proyecto de ley

PROYECTO DE LEY No. 252 DE 2022

"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS TERRITORIALES DE ESTERILIZACIÓN Y ADOPCIÓN DE CANINOS Y FELINOS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto garantizar la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de caninos y felinos en todos los departamentos, distritos y municipios del país.

ARTÍCULO 2. Los Planes de Desarrollo Territorial de departamentos, municipios y distritos del país, deberán incluir y desarrollar un programa para la esterilización de animales de compañía de familias vulnerables y/o en condición de calle, como parte de una estrategia de salud pública y de preservación ambiental territorial.

Parágrafo 1. El programa deberá contemplar la definición de metas, objetivos e indicadores asociados al número de animales a atender durante el periodo de implementación del Plan de Desarrollo respectivo.

Parágrafo 2. Entiéndase como familias vulnerables aquellas clasificadas en los estratos 1 y 2, siempre que se garanticen en el hogar las condiciones de manejo postquirúrgico del animal a intervenir.

ARTÍCULO 3. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un término de máximo seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, deberá expedir el protocolo de esterilización de caninos y felinos en condición de calle, el cual contará como mínimo con los siguientes componentes para cada especie:

- Determinación de edad mínima para esterilización.
- Procedimiento de captura del animal a intervenir.
- Proceso de evaluación prequirúrgica.

- d) Proceso quirúrgico de esterilización.
- e) Proceso postquirúrgico
- f) Procedimiento de liberación de animal esterilizado (si está en condición de calle).

ARTÍCULO 4. Para facilitar la identificación de los animales intervenidos, como parte del procedimiento se deberá hacer la implantación de microchip, así como de un tatuaje en la oreja que indique que ya han sido sometidos a la intervención quirúrgica de esterilización.

ARTÍCULO 5. Las entidades territoriales deberán garantizar que todas las intervenciones sean llevadas a cabo por parte de personal idóneo debidamente acreditado y que, además, se expida la certificación médico veterinaria que acredite el estado de salud de cada animal intervenido.

ARTÍCULO 6. Promoción y divulgación. Como parte del programa de esterilización, las entidades territoriales deberán adelantar actividades pedagógicas y de sensibilización para motivar los procesos de tenencia responsable, esterilización y adopción de animales de compañía.

Parágrafo. Se deberán realizar mínimo 2 campañas de adopción por cada vigencia.

ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


Esmeralda Hernández Silva
 Senadora de la República
 Autora de proyecto de ley

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes Noviembre del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 252 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS: Esmeralda Hernández Silva


 SECRETARIO GENERAL

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es garantizar la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de animales de compañía, con el fin de contribuir al robustecimiento de las estrategias de salud pública, a la disminución de animales en condición de calle, y al control del crecimiento descontrolado de la población canina y felina, así como para mejorar las condiciones de bienestar animal.

1.2 JUSTIFICACIÓN

Contexto jurídico.

La Constitución Política de 1991 representó un cambio significativo en Colombia frente a la concepción del ambiente, el cuidado ecosistémico y la preservación de la fauna. Adicionalmente, crea una serie de derechos colectivos y del ambiente, que consagra específicamente el artículo 79 consagra el derecho fundamental el derecho a gozar de un ambiente sano para todas las personas, además de la obligatoriedad del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y fomentar la educación para el logro de estos fines. Estos dos artículos se han entendido como el lineamiento principal para la concreción de la protección del ambiente.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, en la siguiente línea argumentativa:

"La protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8°, 79 y 95 de la Carta Superior, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada "Constitución Ecológica" y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes" Sentencia c-032-2019

Por su parte, la ley 84 del 27 de diciembre de 1989, por la cual se adopta el Estatuto

Nacional de Protección de los animales, establece en sus artículos 1 y 2 que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre y establece las siguientes necesidades: prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficial y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales.

Así mismo, el artículo 5 que desarrolla los deberes con los animales, consagra, entre otras cosas, lo siguiente: "...es deber suministrarles bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte; suministrarles abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran..."

Otro avance significativo en materia de desarrollo normativo es la Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones, la cual estableció reconoció a los animales como seres sintientes (antes se asumían como cosas) y que como tales, deberán recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Esta ley tipifica como punibles la conducta de maltrato animal, y establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. Adicionalmente, definió como principios los siguientes:

- a) **Protección al animal:** El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel.
- b) **Bienestar animal:** En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:
 1. Que no sufran hambre ni sed.
 2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor.
 3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido.

- 4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés.
- 5. Que puedan manifestar su comportamiento natural.

c) Solidaridad social: El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Como elemento complementario, la ley 1801 de 2016, mediante la cual se expidió el Código de Policía y Convivencia Ciudadana, contempla un capítulo de medidas correctivas relacionadas con la tenencia inadecuada de animales.

Finalmente, la Ley 2054 de 2020, atenúa las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía.

Lo anterior, permite ver que, aunque aún el camino por recorrer frente a prácticas especistas en el país es muy largo, durante las últimas décadas han existido avances significativos en materia legislativa frente a la garantía de los derechos de los animales y se ha impuesto una serie de deberes, acciones y responsabilidades para disminuir el maltrato y la crueldad contra ellos.

El presente proyecto de ley, enmarcado en el mandato constitucional y siguiendo la línea normativa de desarrollo de la protección animal, pretende complementar esa serie de medidas y dinamizar el compromiso de mandatarios y mandatarias territoriales con la vida y la protección de los animales.

Contexto social y ambiental

Como parte del desarrollo institucional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la Política pública de bienestar animal¹, cuyo eje No. IV estableció como parte de la problemática las *"limitadas capacidades físicas y técnicas para la atención y valoración integral de animales en condición de abandono, maltrato, uso indebido o sujetos de tráfico"*, en dicho eje se reconoce el *"aumento de casos de abandono de animales de compañía"*, lo cual incrementa la

¹ https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/20220408_Politica-Bienestar-Animal_Vers3-doc-final-ok-16062022.pdf

afectación a la salud pública y vulnera los derechos básicos de los animales y cuya causa principal está asociada a la falta sistemática de la práctica de esterilización.

Por otra parte, en la política anteriormente mencionada, se formula la línea estratégica 4.2 que busca *"desarrollar estrategias para la atención integral de animales en condición de abandono, uso indebido, maltrato o sujetos de tráfico"*, e incluye entre sus acciones *"la implementación de campañas de esterilización"* y de forma complementaria se expone que *"... las alcaldías municipales y distritales y las gobernaciones realizarán campañas o programas de esterilización de animales domésticos, abandonados y/o maltratados cuando sea pertinente o cuando lo indique la norma, a fin de prevenir problemas de salud pública."*

La estrecha relación animal humano – animales no humanos es intrínseca al proceso evolutivo, y la domesticación de animales no humanos para la convivencia data de siglos atrás (la domesticación de los lobos, ancestros de los perros, como animal de compañía y como ayudante a la cacería y seguridad de los rebaños, por ejemplo (Pinto & Patriño, 2018). En países como Colombia, la relación con animales de compañía es una realidad presente en todos los rincones del país, al punto que se ha desbordado la reproducción de los mismos y por tanto, se han pauperizado sus condiciones de protección y bienestar, se han aumentado el número de animales en condición de calle o abandonados, se elevan los problemas de salud pública, todo esto, potenciado por la carencia de formación cultural frente a una relación de reconocimiento y respeto con los demás animales, y de un control poco efectivo o nulo por parte del Estado frente a esta problemática.

Se estima que a nivel mundial el 75% de los perros no tiene hogar, información que cobra relevancia en términos de salud pública, teniendo como referencia que acorde a lo enunciado por B.Harry, el 95% de los contagios de rabia en los humanos es causado por mordedura de perros, lo cual representa la muerte de cerca 60.000 personas al año.

Una de las grandes dificultades que ha tenido Colombia en el desarrollo de instrumentos para contribuir a la gestión del bienestar de animales de compañía, se atribuye a que en la actualidad no existe un censo real y actualizado sobre la cantidad de estos animales y sus condiciones; la referencia más cercana es la del registro expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social en relación a la cobertura de vacunación antirrábica, que estima para la vigencia 2018, la existencia

de 6.403.444 perros y 1.938.517 gatos para un total de 8.341.961 individuos de estas especies, con la siguiente relación por Departamento:

Departamento	Población de perros	Población de gatos	Población de perros y gatos
Amazonas	11.191	4.172	15.363
Antioquia	706.032	255.937	961.969
Arauca	41.645	17.408	59.053
Atlántico	164.644	54.033	218.677
Barranquilla	136.941	49.298	186.239
Bogotá	1.084.214	126.606	1.210.820
Bolívar	162.144	48.619	210.763
Boyacá	226.693	72.141	298.834
Buenaventura	47.116	16.962	64.078
Caldas	110.603	42.858	153.461
Cali	271.712	77.816	349.528
Caquetá	62.649	20.929	83.578
Cartagena	129.517	41.445	170.962
Casanare	71.526	32.290	103.816
Cauca	178.713	54.582	233.295
Cesar	159.902	49.653	209.555
Chocó	47.531	19.505	67.036
Córdoba	273.991	102.090	376.081
Cundinamarca	362.820	112.668	475.488
Guainía	4.962	1.753	6.715
Guaviare	23.399	9.346	32.745
Huila	139.749	34.885	174.634
La Guajira	86.262	26.791	113.053
Magdalena	138.974	37.616	176.589
Meta	141.096	51588	192.684
Nariño	268.408	84.687	353.095
Norte de Santander	184.549	66.486	251.035
Putumayo	39.877	14356	54.233
Quindío	85.620	33.429	119.049
Risaralda	137.131	68.687	205.818

Departamento	Población de perros	Población de gatos	Población de perros y gatos
San Andrés	8.454	3.539	11.993
Santa Marta	56.384	26.708	83.092
Santander	290.330	88.878	379.208
Sucre	111.647	35.730	147.377
Tolima	177.113	66.763	243.876
Valle del Cauca	244.327	84.452	328.779
Vaupés	5.151	509	5.660
Vichada	10.126	3.303	13.729
Total	6.403.444	1.938.517	8.341.961

Cabe anotar, que el estudio anteriormente mencionado aunque sirve como valor inicial de referencia, dista de la realidad del territorio entendiendo variables como el nulo acceso a esquemas de vacunación de algunos centros poblados urbanos y en especial de población que habita la ruralidad colombiana, la falta de educación frente a la necesidad de vacunación y la tenencia responsable y la población en abandono o en condición de calle que crece diariamente sin un control efectivo.

Según estudio realizado por brandstrat – offerwise² en el 2019 se estimó que seis de cada 10 hogares están integrados por animales no humanos, siendo el perro el animal de preferencia con un 73% y un 41% para el caso del gato,. Por otra parte, en el 2018 acorde a otro estudio realizado por la misma firma, se concluyó que el 25% de las personas encuestadas en la ciudad de Bogotá contaron con una mascota, mientras que en la ciudad de Cali el 18% y en la ciudad de Medellín el 17%, evidenciando que en las ciudades principales de Colombia por cada 100 hogares entre 17 y 25 ellos cuentan con una mascota.

No existen cifras oficiales que permitan establecer en qué proporción de esas familias se dan fenómenos de reproducción no controlada y/o fenómenos de abandono de animales, sin embargo, sí existen estudios que dan de los motivos o causas más comunes que propician las prácticas de abandono (Cendón & Anna, 2012):

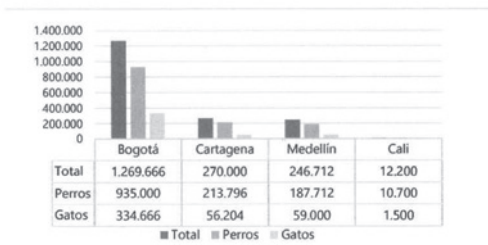
- Falta de tiempo para cuidar al animal.

² https://brandstrat.co/wp-content/uploads/2022/05/LR_CONECT-FEBRERO-25-DE-2019-LR-V2-V2.pdf

- Periodos de vacaciones.
- Malestar generado en el vecindario.
- Animales en estado de vejez y enfermos.
- Compra compulsiva de animales de compañía.
- Animales de compañía recibidos como un obsequio.
- Cría irresponsable, que genera adopciones no meditadas.
- Camadas no deseadas.
- Traslado de domicilio.
- Problemas familiares internos.
- Desconocimiento de responsabilidades y de necesidades.

Es preciso resaltar que esta problemática no cuenta con un procedimiento de monitoreo, control ni cuantificación por parte del Estado, generando un círculo que cada día profundiza las consecuencias y genera un crecimiento exponencial de animales en condición de calle, elevando la tasa de reproducción descontrolada.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación estimó que para el año 2016 existían aproximadamente 2 millones de animales (entre perros y gatos) deambulando en las ciudades de Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín:



Fuente: Min ambiente, política de bienestar animal.

Ahora bien, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el crecimiento exponencial del número de perros y gatos en estado de deambulación es desbordado, lo anterior, teniendo como referencia los índices de reproducción de estas especies. En este aspecto, es importante retomar el ejemplo planteado en el

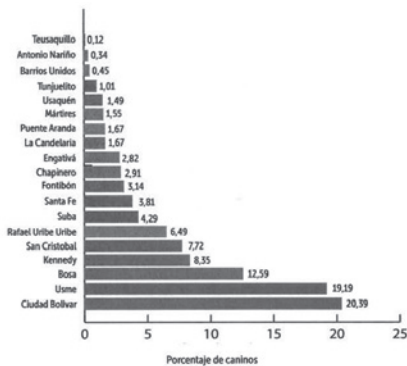
documento de la política pública de bienestar animal del ministerio en mención en el que a partir de 6 parejas de gatos y 4 parejas de perros (suponiendo que la mitad sean hembras) en un tiempo de 5 se tendrá al aproximadamente 33 mil animales; crecimiento exponencial que se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tiempo	Gato	Perro
1 año	12	8
2 años	84	40
3 años	588	200
4 años	4.116	1.000
5 años	28.812	5.000

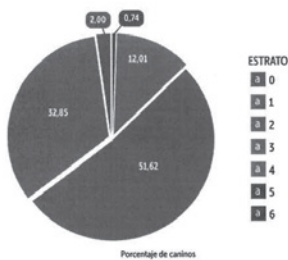
Fuente. DNP 2017

El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal de la ciudad de Bogotá, estima que existían más de 66 mil perros que habitaban las calles de la ciudad en el periodo marzo a septiembre de 2021. Dicho estudio se basó en la determinación de perros ambulantes los cuales según la metodología implementada se refieren a "... un canino que al momento de la observación de campo se encuentra en la vía pública, sin control directo o indirecto por parte de los seres humanos (incluyendo los que están en jardines o patios con acceso a la calle).", adicionalmente, dicho estudio permitió establecer la densidad (número de animales por Km²), así como la obtención de datos sobre la estructura y estado de salud.

El estudio concluyó que las localidades donde se tuvo mayor registro correspondieron a Ciudad Bolívar 2.135 registros (20,39%); Usme 2.011 (19,19%); Bosa 1.319 (12,59%); Kennedy 874 (8,35%); San Cristóbal 808 (7,72%); Rafael Uribe Uribe 680 (6,49%) y Suba 449 (4,29%), los cuales pueden ser evidenciados en la siguiente gráfica (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022):



La mayoría de las observaciones de perros deambulantes se obtuvo en el estrato bajo 2, con 5.406 registros (51,6%); seguida por el estrato bajo-bajo 1 con 3.440 registros (32,84%); el estrato medio-bajo 3 con 1.267 (12%), y sin estrato 213 (2%), los cuales se pueden observar a continuación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022):



De lo anterior, se puede establecer que la cantidad de perros deambulantes es críticamente alta en zonas y/o localidades de estrato socioeconómico bajo y

comunidades vulnerables, con una brecha significativa frente a comunidades con mejores condiciones.

Por otra parte, ciudades como Medellín han reportado que durante la vigencia 2022 hasta el mes de julio, el centro de bienestar animal La Perla (a cargo de la Alcaldía de Medellín) ha recogido en las calles 891 caninos y 746 felinos, evidenciando que este es un problema en crecimiento, más aún cuando dicho instituto ha establecido que se han presentado mas eventualidades de abandono que las registradas en el año 2021. Por otra parte, acorde a lo reportado por el área metropolitana del Valle de Aburrá, se establece que "son aproximadamente 3582 los caninos y felinos que sobreviven en las calles de los diez municipios del territorio integrado del Valle de Aburrá."

Ciudades como Pasto al sur de Colombia, ha registrado que cada día, dos caninos son abandonados en las calles (TuBarco, 2019), sin embargo, en la literatura existente no se cuenta con un censo de los perros y gatos en estado de deambulación en esta ciudad.

En Armenia, según "El Quindiano" para el 2019, la ciudad "... reveló en un consejo de gobierno ampliado en el barrio Ciudad Dorada, que en la ciudad había cerca de 90.000 perros. Si se tiene en cuenta que por cada 100.000 perros que existen en Colombia, 38.000 son callejeros, según estudio de la universidad De la Salle de Bogotá, se calcularía que en Armenia pueden haber 34.200 perros que viven en sus calles." No obstante, esta ciudad tampoco cuenta con un estudio certero que cuantifique el número exacto de perros y gatos en la calle.

En Santa Marta, acorde a información publicada por el portal El Tiempo, esta ciudad contaría con más de 12 mil perros y gatos en condición de calle, indicando que fundaciones que trabajan por el bienestar animal se encuentran colapsadas, y resaltando la necesidad de fortalecer procesos de esterilización que permitan controlar esta sobrepoblación.

En la ciudad de Cúcuta, acorde a publicación del diario "la opinión", son 12 mil los animales ente perros y gatos que deambulan por la calle, lo anterior asociado a procesos de abandono y reproducción descontrolada de dichas especies.

La ciudad de Cartagena, reconocida por su potencial turístico no es ajena a esta situación, el portal "El universal" establece que hay un animal callejero por cada cuatro habitantes, mientras que en otras ciudades como Bogotá existen uno por cada seis o siete capitalinos, información que permite establecer la necesidad de implementar acciones urgentes para el control de esta sobre población que afecta condiciones de salubridad así como condiciones turísticas en esta importante ciudad.

Para el caso de la ciudad de Pereira, según información publicada por Caracol Radio durante el año 2019, establece que las diferentes fundaciones animalistas estiman que mas de 4.000 perros y 6.000 gatos deambulan por la capital de Risaralda sin hogar.

Con base en estos alarmantes índices de crecimiento de caninos y felinos en la calle, se ha estimado para el caso de la especie canina, que son más susceptibles de contraer enfermedades y parásitos como:

- Sarna: Esta enfermedad la transmite un ácaro y puede ocasionar problemas dermatológicos de extrema gravedad.
- Pulgas y garrapatas: Se trata de los parásitos más habituales en perros callejeros. Ambos son muy molestos para el animal pero, además, las garrapatas transmiten enfermedades graves que pueden poner en riesgo su salud, hasta llegar incluso a la muerte
- Rabia: Esta enfermedad, aparte de transmitirse a personas y a gatos, es potencialmente mortal.
- Moquillo: Enfermedad muy grave que afecta al aparato respiratorio y digestivo y tiene un alto porcentaje de mortalidad en cachorros, además de ser altamente contagiosa.
- Leptospirosis: Se trata de una enfermedad que afecta a los riñones. Es transmisible a los seres humanos y puede provocar la muerte.

De igual manera, acorde con la publicación de estudios relacionados de la Pontificia Universidad Javieriana, "las infecciones relacionadas con mordedura de perro

suelen ser polimicrobianas, con predominio de los géneros *pasteurella* y *bacteroides*. No obstante, ciertas características del cuadro clínico y del paciente hacen que las heridas tengan predominio de floras diferentes" (Leyva, 2011)

La Defensoría del Pueblo en junio del 2016 estableció que en un periodo de 10 meses en la ciudad de Bogotá se registraron 13.824 casos de mordeduras, reconociendo que los niños entre 5 y 11 años son los más frecuentes con esta eventualidad, no obstante, el registro no permite establecer si dichas mordeduras se realizaron por perros callejeros, sin embargo, permite establecer una relación clara sobre la cantidad de perros en la calle con relación a los indicadores de mordeduras, que, como se ha dicho, pueden representar la transmisión de enfermedades graves al ser humano.

Es pertinente anotar que, según el informe de agresiones y contactos con animales potencialmente transmisores de la rabia – rabia humana del 2018, en los siguientes territorios se ha presentado casos confirmados de rabia humana transmitida por perros y gatos:



● Casos confirmados de rabia humana transmitida por perros y gatos

Fuente: resultados circulación viral en perros y gatos, grupo de virología, RNL-INS 2008- 2018

Dicho estudio concluye que "... en 2018 se observa que, del total de agresiones y contactos, en el 98 % de los casos el animal agresor identificado es un perro o gato (principalmente perros con el 86 %), y que en su mayor proporción las agresiones son dadas por mordedura o arañazo, no provocada, y las características de la lesión generada por las agresiones son de tipo único y superficial".

Por otra parte, como es de suponer, la alta presencia de perros y gatos en la calle están estrechamente relacionados con la presencia de las heces en las diferentes zonas, en especial las verdes y comunes de esparcimiento comunitario, generando consecuencias negativas para la convivencia, contaminación ambiental olfativa, además de ser una posible vía de contagio de enfermedades y proliferación de insectos; las heces son medios propicios para que las moscas coloquen sus huevos sobre ellas, a la vez que puedan convertirse en agentes transmisores de enfermedades, al transportar huevos de parásitos hacia los alimentos (Vilcahuamán, 2017). Adicionalmente "las heces y la orina los perros añaden cantidades de fósforo y nitrógeno a los ecosistemas naturales que pueden generar un impacto negativo en la biodiversidad...".

Además de todo lo mencionado, hay una problemática asociada al crecimiento de la población canina y felina en calle, que tiene que ver con los índices de accidentalidad vial, ya que al ser animales que no tienen restricción de tránsito pueden causar diversidad de accidentes tanto a carros, motos y bicicletas.

Aunque en Colombia tampoco que nos pueda ilustrar la problemática, en países como España, en el informe denominado "Animales de compañía y seguridad vial" se analizó la siniestralidad vial con animales (perros y gatos) en las vías interurbanas, estipuló que durante el año 2016 y 2020 se produjeron 967 accidentes con personas lesionadas causados por atropellos de las especies anteriormente mencionadas, de los cuales 866 fueron por perros y 101 por atropellos de gatos.

En Colombia, según información del portal *revistamedica.com* se expresa que "de acuerdo a las estadísticas de la Policía Nacional y Alcaldía el 20% aproximadamente de accidentes de tránsito son a causa de animales callejeros

pues al no ser guiados por individuos realizan cruces de calles, vías, avenidas y autopistas sin algún tipo precaución³."

El programa de urgencias veterinarias del Instituto Distrital de Protección Animal de Bogotá, reportó durante el año 2018 se atendieron más de 980 animales, de los cuales el 50% correspondieron a casos de atropellamiento.


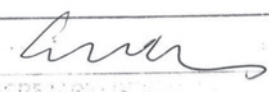
En Bogotá, según el portal *Semana* "Durante 2021, según el reporte generado por el grupo de enlace de la línea 123, con relación a los casos reportados por la ciudadanía y que permitieron la activación de la ruta de atención por cuenta del programa Urgencias Veterinarias, 448 animales fueron atropellados, siendo los perros los más afectados con 382 casos, seguido de los gatos con 66 registros."

Finalmente, como consecuencia del abandono o de la permanencia de los animales en la calle y sin garantías mínimas para su subsistencia, se ha identificado lo siguiente:

- Los caninos y felinos en estado de abandono tienen un comportamiento defensivo, debido a que dichos animales se sienten temerosos y desubicados, generando a su vez comportamientos de agresividad que puede traducirse en los indicadores de mordeduras a humanos y riñas entre animales.
- Estas especies abandonadas, son más susceptibles a adquirir pulgas y/o garrapatas, lo que representa posibles salpullidos y lesiones.
- Se incrementa el riesgo de muerte, tras el estado de deambulación los animales en las calles que pueden ser arrollados por vehículos, requiriendo a su vez una correcta disposición de su cuerpo para evitar problemas sanitarios. Además, ante las lesiones, son animales que no tendrán fácil acceso al cuidado para una recuperación efectiva.

En conclusión, se hace necesaria la adopción de medidas que permitan controlar, reducir y mitigar la sobrepoblación de caninos y felinos en estado de deambulación en calles y vías, y sus efectos sobre la salud pública en estado colombiano.

³ <https://revistamedica.com/caninos-callejeros-convivencia-seguridad-ciudadana/>

<p>1.3 Competencia del Congreso</p> <p>1.3.1 Constitucional</p> <p>El artículo 114 de la Constitución Política indica que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. De igual forma, el artículo 150 superior señala que son funciones del Congreso "(...) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)".</p> <p>1.3.2 Legal</p> <p>La Ley 5 de 1992 dispone en su artículo 6 que el Congreso de la República tiene función legislativa para "(...) elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (...)".</p> <p>Por su parte, la Ley 3 de 1992 estipula en su artículo 2 que "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"</p> <p>En el caso particular, el presente proyecto se tramita correctamente a través de la Comisión Quinta Constitucional, en tanto pretende tratar temas ambientales y de bienestar animal.</p>	<p>1.4. Conflictos de interés</p> <p>Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:</p> <p>"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>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.</p> <p>a) <i>Beneficio particular:</i> 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.</p> <p>b) <i>Beneficio actual:</i> aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) <i>Beneficio directo:</i> 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 (...)"</p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p>
<p>"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 concurra 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".</p> <p> Esmeralda Hernández Silva Senadora de la República Autora de proyecto de ley</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)</p> <p>El día <u>25</u> del mes <u>Noviembre</u> del año <u>2022</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>252</u> Acto Legislativo N°. _____, con fines y con uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Esmeralda Hernández Silva</u></p> <p> GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.252/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS TERRITORIALES DE ESTERILIZACIÓN Y ADOPCIÓN DE CANINOS Y FELINOS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 25 DE 2022</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</p> <p>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones.

<p>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 089 DE 2022 SENADO</p> <p>"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE DEL PROYECTO</p> <p>Origen: Congresional</p> <p>Autores de la iniciativa: Honorables Congresistas: H.S: Angélica Lozano Correa, H.S: Iván Leónidas Name Vásquez, H.S: Antonio Sanguino Páez, H.S: Jorge Eduardo Londoño, H.S: Iván Marulanda Gómez, H.S: Temistocles Ortega Narváez, Hs: Guillermo García Realpe, H.S: Pablo Catatumbo, H.R: Wilmer Leal Pérez, H.S: Aida Avella Esquivel, H.S: Feliciano Valencia Medina. Adhesión H.R. Julián Peinado (Gaceta 1130 de 2022).</p> <p>Proyecto publicado: Gaceta del Congreso número 893 de 2022.</p> <p>TRÁMITE EN SENADO DE LA REPÚBLICA- PRIMER DEBATE</p> <p>Ponentes Primer Debate: HH.SS.: Alexander López Maya (Coordinador), H.S. Alejandro Vega Pérez, H.S. Carlos Fernando Motoa Solarte, H.S. Oscar Barreto Quiroga, H.S. Paloma Valencia Laserna, H.S. Julián Gallo Cubillos, H.S. Rodolfo Hernández Suarez, H.S. Ariel Ávila Martínez y H.S. Berner Zambrano Erazo</p> <p style="text-align: center;">2. OBJETIVO E IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA</p> <p>El documento que estás leyendo se llama proyecto de ley. Las leyes son aquellas reglas que nos orientan a todos en nuestra vida diaria y que hacen posible que vivamos en comunidad. Todos los colombianos tenemos que respetar las leyes. Si alguna persona tiene un problema con otra, o rompe alguna ley, nos hemos puesto de acuerdo para que nuestras</p>	<p>diferencias sean resueltas por los jueces. Los jueces en nuestra sociedad tienen una tarea muy importante porque deben solucionar nuestras diferencias siendo justos y equitativos.</p> <p>Los jueces son personas que tienen un conocimiento muy especial y una forma de hablar muy particular. Pero, hay un problema, los jueces hablan y escriben muy distinto a cómo nos comunicamos la mayoría de las personas, pues manejan un lenguaje jurídico. Lo anterior, hace que no sea fácil entender lo que nos quieren decir y esto es muy importante porque sus decisiones que pueden cambiar nuestra existencia, que puede modificar la vida de nuestra familia y de nuestro país.</p> <p>Este proyecto de ley quiere que se defienda nuestro derecho a entender con facilidad lo que nos dicen los jueces. A su vez, tener claro las razones por las que el juez escogió la solución en mi caso, pero también, entender cómo va a cambiar mi vida, la de mi familia o la del país luego de su decisión.</p> <p>Si logramos como país ponernos de acuerdo en que todos tenemos derecho a comprender, daríamos un paso hacia adelante en la protección de nuestros derechos, empezando por el derecho a ver a los jueces como amigos y no como personas lejanas que utilizan un lenguaje extraño. Si los jueces son personas que buscan ser justas, el primer paso para ser justo, es asegurarse de que cualquier persona sin distinción pueda entender sus decisiones.</p> <p>Por esto, este proyecto de ley busca que todas las decisiones de los jueces y de otras autoridades que pueden decidir sobre nuestros derechos, se escriban en una forma sencilla, accesible y usando palabras comunes a la forma como nos comunicamos.</p> <p style="text-align: center;">3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN</p> <p>Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el pasado 12 de agosto de 2022 fuimos designados como ponentes en primer debate del Proyecto de Ley No. 089 de 2022 "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;">4. MOTIVOS QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA</p> <p>La idea de respetar el derecho que todos tenemos a comprender las decisiones de los</p>
<p>jueces comenzó a nivel mundial para asegurar que los niños, niñas y adolescentes y las personas que tienen algún tipo de discapacidad pudieran tener una versión más amigable de las decisiones de los jueces.</p> <p>Esta no es solo una buena idea, es un deber que tiene el Estado colombiano por los compromisos que ha firmado con otros países¹. Todas las personas, sin importar su edad, sus condiciones físicas o mentales, su país de origen, su cultura o su posición en la sociedad tienen derecho a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta en los aspectos que les preocupen o afecten. Pero, no es posible dar una opinión sobre algo que no entendemos.</p> <p>Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que las decisiones que expiden los jueces y que puedan cambiar su vida o la de su familia estén escritas de forma que ellos puedan entender. Su opinión debe ser tenida en cuenta.</p> <p>Las personas que viven con alguna condición de discapacidad² física o mental tienen derecho a vivir en forma independiente y tener participación en sus vidas, de igual forma como lo hacen las demás personas. Por eso nuestra sociedad debe quitar todos los obstáculos para lograr esa independencia, comenzando porque comprendan las decisiones de los jueces.</p> <p>Las personas que vienen de otros países³ y crecieron con maneras distintas de hablar y ver el mundo, también tienen derechos en nuestro país. Son seres humanos igual que nosotros, abandonar su hogar es duro y tenemos el compromiso de asegurar que ellos tengan nuestra protección y ayuda. Los extranjeros tienen el derecho a comprender las decisiones que los afectan.</p> <p>¹ Esto se puede ver en los artículos 4, 12, 13 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño que Colombia se comprometió a respetar. También, lo podemos ver en otras decisiones como la Observación General No. 12 del Comité de Derechos del Niño que defiende el derecho de los niños, niñas y adolescentes a que se tomen en cuenta sus opiniones sobre los aspectos que les preocupen o les afecten.</p> <p>² Esto se puede ver en el artículo 9, 13, 19, 21, 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que Colombia firmó y se obligó a que este grupo de personas tengan una accesibilidad universal en nuestra sociedad.</p> <p>³ Colombia ha firmado múltiples compromisos internacionales que lo obligan a respetar los derechos humanos de todos y todas, sin importar el país de donde venimos, se destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo adicional. También, con la Ley 146 de 1994, se aprobó en nuestro país la Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y de sus familiares y su Comité que garantiza la protección de los extranjeros en nuestro país y el compromiso para preocuparnos por la manera como viven.</p>	<p>Las personas que tienen una forma de vida muy distinta a la nuestra como indígenas, afrocolombianos⁴, Rrom, palenqueros y raizales también tienen derecho a que respetemos su autonomía, pero en los casos en que nuestros jueces deban tomar decisiones que puedan afectarlos, deben ser tenidos en cuenta y para ello deben comprender las decisiones y procedimientos que hacen los jueces.</p> <p>Para finalizar, es importante explicarles a los miembros del Congreso de la República, que son los encargados de hacer las leyes, que en nuestro país ya se han dado algunos avances para proteger el derecho de todos a comprender las decisiones de los jueces.</p> <p>En 2016⁵, en el caso de Silvia una adolescente con síndrome de Down y una condición llamada hipertiroidismo, su madre Consuelo les pidió a los jueces que el sistema de salud de nuestro país le realizara una cirugía muy importante para el bienestar de su hija.</p> <p>En el caso de Silvia los jueces no solamente protegieron su derecho a la salud, sino que les dio la orden a los médicos a usar textos de fácil lectura, con lenguaje sencillo y frases cortas y usar imágenes que se asemejen a los cuerpos reales de las personas con discapacidad, para que puedan generar procesos de auto-identificación y reconocimiento.</p> <p>En 2021⁶, los jueces revisaron la Ley 1996 de 2019 y llegaron a la conclusión de que las personas que tienen algún tipo de discapacidad tienen el derecho a que se les apoye para que ellos puedan tener una vida independiente y por ello deben tomarse medidas para facilitar la comprensión de todas las decisiones y sus consecuencias.</p> <p>En resumen, este proyecto de ley busca dar un primer paso para respetar el derecho de todos a comprender las decisiones de los jueces y de otras autoridades que decidan sobre nuestras vidas y derechos, y responde a todos los compromisos que Colombia ha firmado con otros países y el mundo.</p> <p>⁴ Colombia ha firmado compromisos con otros países para obligarse a respetar los derechos de los pueblos étnicos. El artículo 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obliga a Colombia a garantizar que los pueblos étnicos tengan protección contra la violación de sus derechos y por eso debemos facilitar para que puedan comprender y hacerse comprender antes los jueces.</p> <p>⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-573 del 29 de octubre de 2016. Juez: Luis Ernesto Vargas Silva.</p> <p>⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-025 del 5 de febrero de 2021. Jueza: Cristina Pardo Schlesinger.</p>

El mensaje que todos debemos entender es que no debería existir únicamente un formato de decisiones que sean de lectura fácil, sino que todas las decisiones que nos afecten deberían serlo.

Caminar hacia un Estado más abierto y en el que todos podamos entender las decisiones de los jueces es un proceso lento y de cambios en la forma que hablamos. Lo que buscamos es que en el futuro esto no beneficie solo a unos pocos, sino que la relación de las personas que trabajan en el Estado y los ciudadanos sea más clara y sencilla. Por eso debemos ir hacia el uso del Lenguaje Claro⁷. El lenguaje claro ha sido usado en varios países a través de distintas formas⁸. El formato de lectura fácil es solo el primer paso.

Hablemos de Lenguaje Claro en Colombia. El lenguaje claro le hace bien tanto a las personas como al Estado⁹. En Colombia se hizo un experimento para ver cómo cambia cuando se usan documentos más claros y sencillos. Los resultados nos muestran que cuando había un documento escrito de manera más sencilla y corta, lo entendían mejor y las personas terminaban haciendo menos trámites innecesarios. Este ahorro en los trámites se traduce en un ahorro de dinero al Estado y a las personas¹⁰.

⁷ El lenguaje claro es definido por la organización internacional de lenguaje claro como "Una comunicación en donde la lengua, la estructura y el diseño son tan claros que el público al que está destinada puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprende lo que encuentra y usa esa información" International Plain Language Federation (2022) ¿qué es el lenguaje claro?. tomado de: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/que-es-el-lenguaje-claro/>

⁸ Organización Internacional de lenguaje claro (20 países), Canadá (guía de lenguaje claro), Estados Unidos (Ley para simplificar el lenguaje administrativo del estado), Chile (Red y Ley Fácil), Argentina (red de lenguaje claro), Uruguay (Ley en tu lenguaje), España (Diccionario de español jurídico), Italia (Manual de estilo para simplificar el lenguaje y glosario), Suecia (Guías y manuales de lenguaje simple para el estado y la sociedad), Australia (Manual y unidad que reescribe documentos).

⁹ Herd y Moynihan hacen un análisis sobre los impactos de la carga administrativa en la obtención de derechos básicos, así como en la capacidad de ejercerlos de manera efectiva. Por otra parte, Kabbani y Wilde encontraron un vínculo entre la carga administrativa y la participación, donde entre más difícil de acceder y entender al documento, se da una participación menor. (Cuestas, Ana. (2019) La importancia de ser claro: Programa de lenguaje claro: evidencia en la reducción de carga administrativa en Colombia. BID.)

¹⁰ El experimento buscaba probar la efectividad del Lenguaje Claro. Este fue llevado a cabo en la ciudad de Bogotá, en la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y consistió en darle una versión normal y otra simplificada del mismo documento a dos grupos de personas. El documento elegido era el de respuesta de las solicitudes de revisión del avalúo catastral. El resultado de esta investigación fue una disminución en un 20.7% de solicitudes de reposición y apelaciones, mostrando el impacto que tiene el uso de lenguaje claro en la carga administrativa.

Es importante ver que este problema afecta más a las personas con menor grado de escolaridad. Según un estudio, las estas personas hacen menos trámites, por lo que pueden acceder a menos derechos y servicios que las personas con mayor nivel educativo¹¹.

Sobre el uso de Lenguaje Claro en Colombia hay unas medidas y normas que buscan que los documentos del Estado sean más fáciles y claros de leer. Entre las medidas nos encontramos con leyes y compromisos a largo plazo que nos hemos hecho como sociedad llamados "documentos CONPES y también con circulares"¹².

Existe también El Programa de Lenguaje Claro, este está liderado por la Dirección Nacional de Planeación, una institución del gobierno que se encarga de hacer y organizar las políticas públicas, es decir, las medidas, los planes y los proyectos que toma el gobierno. Este programa de lenguaje claro lleva desde el año 2011 y busca dar más confianza y que los ciudadanos entiendan mejor lo que dice el Estado. Para esto, se hacen reuniones de trabajo de ciudadanos y personas que trabajan con el Estado, y entre ellos hacer documentos de manera más fácil de leer.

En el Programa de Lenguaje Claro se ha creado una guía para las personas que trabajan con el Estado. También, han hecho una imagen de diez pasos para que las personas aprendan a informar usando este Lenguaje. Por último, han creado un curso en línea sobre el mismo. Mas de 100 instituciones públicas que hacen parte del Programa de Lenguaje Claro lo utilizan¹³.

Otra medida que hay en Colombia sobre cómo se usa el lenguaje claro lo hace el departamento de Función Pública de Colombia, ellos se encargan de ayudar al bienestar de los colombianos mejorando el trabajo de las personas que trabajan con el Estado.

¹¹ En un estudio realizado en 2018 se evidenció que el nivel educativo tiene un impacto directo en el costo de aprendizaje de la carga administrativa, es decir, en comprender si es elegible para el servicio, los trámites y el proceso (Herd y Moynihan, 2018). Los resultados arrojaron que mientras un 42% de las personas con estudios universitarios han realizado trámites en el lapso de un año, solo el 16% de las personas sin estudios lo han hecho.

¹² Marco legal sobre Lenguaje Claro en Colombia: CONPES 3785 de 2013. Política Nacional de Servicio al Ciudadano, Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y Derecho de acceso a la Información, Ley 1757 de 2015. Art. 49 y 50. Rendición de cuentas en lenguaje comprensible, Resolución 1519 de 2020 de MinTIC. Directrices de accesibilidad web y la Ley 2052 de 2020. Ley Antitrámites. Art. 28. Lenguaje claro 4, 6 2021. Circular No. 100-010-2021 de Función Pública.

¹³ Cuestas, Ana. (2019) La importancia de ser claro: Programa de lenguaje claro: evidencia en la reducción de carga administrativa en Colombia. BID.

Función Pública ha hecho trabajo para hacerle más clara y sencillo la lectura de documentos¹⁴.

5. APORTES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE EL PROYECTO

INTERVENTOR	PUNTOS CLAVE
Ramiro Bejarano Guzmán Director y profesor del Departamento del Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia y Presidente Honorario del Instituto Colombiano de Derecho Procesal	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto es trascendente para aproximar a los ciudadanos a la justicia y es importante para salvaguardar el acceso a la justicia - La compleja terminología que se utiliza en los fallos judiciales genera desconexión entre las decisiones judiciales y su comprensión por el grueso de la población. - Esto, no conviene a la percepción de eficiencia y eficacia de la justicia
Antonio Mejía Umaña	<ul style="list-style-type: none"> - Esta metodología de lectura fácil tiene amplia trayectoria. En Suecia se utilizó por primera vez hace 50 años y en España hace 30 años. En América Latina empezó hace 5 años en Argentina y en Colombia por medio de la Asociación Palabras Claras. Así mismo, se han desarrollado esfuerzos en países como México, Ecuador y Chile. - En Colombia solo hay un texto literario adaptado a la metodología de Lectura Fácil, publicado en 2019, mientras que en Argentina ya se han publicado varios y en España hace años lo hacen e incluso hicieron parte de la FILBO de 2019.
Margarita Mejía Umaña	<ul style="list-style-type: none"> - La LF es una herramienta de accesibilidad cognitiva creada con el propósito de hacer más

¹⁴ Función Pública (2022) Lenguaje claro o el derecho a comprender lo público. Colombia. Dirección de participación, transparencia y servicio al ciudadano.

accesible la información escrita a todas las personas, en especial, a aquellas que por una u otra razón presentan dificultades lectoras.

Brinda algunas recomendaciones/pautas sobre el lenguaje, la reforma, el contenido y sobre métodos adicionales.

- Sobre el lenguaje, algunas recomendaciones son: utilizar oraciones de máximo 20 palabras, reducir el uso de comas, utilizar palabras cortas y fáciles de pronunciar, entre otros.
- Sobre la reforma, incluye recomendaciones sobre tipografía, ilustración, maquetación y diseño. Por ejemplo, párrafos de máximo 3-4 oraciones, utilizar imágenes de apoyo al texto, explicar las palabras difíciles a un lado, etc.
- Sobre el contenido, recomienda evitar información redundante, datos estadísticos o remisiones a otros textos, brindar contexto y utilizar lenguaje respetuoso sin caer en lenguaje infantil o expresiones infantilizadas.
- Sobre métodos adicionales recomienda utilizar autodescripción, lenguaje braille, lenguaje de signos y subtítulos.

German J. Arenas Arias
Investigador predoctoral del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá

- La legibilidad aporta a la transparencia y a la reivindicación del acceso a la información de todas las esferas de la acción pública y optimiza el conocimiento político.
- La ilegibilidad destruye la capacidad ciudadana para comprender lo que está en juego en los asuntos públicos y convertirse en actores lúcidos y críticos.
- La información pública expresada en lenguaje claro (y lectura fácil) mejora la nitidez de la lectura al desempeño gubernamental e incrementa las posibilidades para decodificar,

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 388 391 440"></td> <td data-bbox="391 388 792 440">entender, supervisar y controlar la función pública.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 440 391 942">Fernando Mejía Umaña</td> <td data-bbox="391 440 792 942"> <ul style="list-style-type: none"> - La información es un derecho ciudadano tal como lo establece el artículo 20 de la Constitución Nacional. Este artículo garantiza el derecho de "toda" persona de informar y recibir información. - Resalta los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014, sobre el derecho de acceso a la información pública nacional: principio de facilitación de no discriminación y de la calidad de la información. - La Lectura Fácil es una propuesta internacional desarrollada inicialmente para personas con discapacidad intelectual, pero su uso se ha extendido a otros grupos de personas con dificultades lectoras. - Recomienda que el formato de Lectura Fácil sea exigido en las sentencias y documentos jurídicos que afecten de alguna manera a personas con discapacidad intelectual o con dificultades lectoras. - Recomienda el uso de la metodología para documentos jurídicos que por su contenido deban ser ampliamente conocidos por los ciudadanos. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 942 391 1174">Juliana Bustamante Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión social- PAIIS- de la Universidad de los Andes</td> <td data-bbox="391 942 792 1174"> <ul style="list-style-type: none"> - Pone sobre la mesa la Observación No. 9 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que se refiere al derecho a la accesibilidad el cual debe ser reconocido a todas las personas con discapacidad. - El proyecto es valioso y contribuye a cumplir con el mandato a los Estados Parte de la Convención y con la Ley Estatutaria 1618 de 2013 de crear las condiciones materiales necesarias para garantizar el ejercicio de derechos por parte de </td> </tr> </table>		entender, supervisar y controlar la función pública.	Fernando Mejía Umaña	<ul style="list-style-type: none"> - La información es un derecho ciudadano tal como lo establece el artículo 20 de la Constitución Nacional. Este artículo garantiza el derecho de "toda" persona de informar y recibir información. - Resalta los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014, sobre el derecho de acceso a la información pública nacional: principio de facilitación de no discriminación y de la calidad de la información. - La Lectura Fácil es una propuesta internacional desarrollada inicialmente para personas con discapacidad intelectual, pero su uso se ha extendido a otros grupos de personas con dificultades lectoras. - Recomienda que el formato de Lectura Fácil sea exigido en las sentencias y documentos jurídicos que afecten de alguna manera a personas con discapacidad intelectual o con dificultades lectoras. - Recomienda el uso de la metodología para documentos jurídicos que por su contenido deban ser ampliamente conocidos por los ciudadanos. 	Juliana Bustamante Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión social- PAIIS- de la Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> - Pone sobre la mesa la Observación No. 9 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que se refiere al derecho a la accesibilidad el cual debe ser reconocido a todas las personas con discapacidad. - El proyecto es valioso y contribuye a cumplir con el mandato a los Estados Parte de la Convención y con la Ley Estatutaria 1618 de 2013 de crear las condiciones materiales necesarias para garantizar el ejercicio de derechos por parte de 	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="829 388 1052 710"></td> <td data-bbox="1052 388 1451 710"> <p>la población con discapacidad en condiciones de igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propone tener un debate más amplio al incorporar el tema de lectura fácil como herramienta de acceso a derechos para poblaciones diversas en Colombia como personas con niveles de educación diversos, edades distintas, capacidades lectoras limitadas, ente otras. - No limitarse al sector de la justicia, pues la ciudadanía tiene contacto cotidiano con el Estado en otros escenarios como la salud, la seguridad social, los servicios públicos, el sector tributario, entre otros, y así hacerlos verdaderos servicios de alcance generalizado. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 710 1052 1174">Daniel Felipe Alarcón Díaz Abogado</td> <td data-bbox="1052 710 1451 1174"> <ul style="list-style-type: none"> - El proyecto es congruente con la humanización de los procesos judiciales, el esfuerzo por hacer más claras las sentencias para las personas señaladas en el artículo 2 de la iniciativa implican un trato más humano y de forma inconsciente o indirecta puede impactar de forma positiva el razonamiento y el sentir del juez en la elaboración del fallo. - Resalta que a pesar de que hay sentencias que intentan ser concisas, siguen utilizando términos que solo entienden y utilizan profesionales del derecho y no son accesibles para sujetos de especial protección. Además, que hay que tener en cuenta que para múltiples procesos no se exige actuar a través de un abogado. - Se recomienda incluir parágrafo transitorio que indique la implementación progresiva de la obligación de tener en cuenta la congestión judicial para que así los altos tribunales sean los primeros en adoptar el formato de Lectura Fácil. - Se sugiere ajustar al redacción de manera que se incluya en el Código General del Proceso y en los </td> </tr> </table>		<p>la población con discapacidad en condiciones de igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propone tener un debate más amplio al incorporar el tema de lectura fácil como herramienta de acceso a derechos para poblaciones diversas en Colombia como personas con niveles de educación diversos, edades distintas, capacidades lectoras limitadas, ente otras. - No limitarse al sector de la justicia, pues la ciudadanía tiene contacto cotidiano con el Estado en otros escenarios como la salud, la seguridad social, los servicios públicos, el sector tributario, entre otros, y así hacerlos verdaderos servicios de alcance generalizado. 	Daniel Felipe Alarcón Díaz Abogado	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto es congruente con la humanización de los procesos judiciales, el esfuerzo por hacer más claras las sentencias para las personas señaladas en el artículo 2 de la iniciativa implican un trato más humano y de forma inconsciente o indirecta puede impactar de forma positiva el razonamiento y el sentir del juez en la elaboración del fallo. - Resalta que a pesar de que hay sentencias que intentan ser concisas, siguen utilizando términos que solo entienden y utilizan profesionales del derecho y no son accesibles para sujetos de especial protección. Además, que hay que tener en cuenta que para múltiples procesos no se exige actuar a través de un abogado. - Se recomienda incluir parágrafo transitorio que indique la implementación progresiva de la obligación de tener en cuenta la congestión judicial para que así los altos tribunales sean los primeros en adoptar el formato de Lectura Fácil. - Se sugiere ajustar al redacción de manera que se incluya en el Código General del Proceso y en los 						
	entender, supervisar y controlar la función pública.																
Fernando Mejía Umaña	<ul style="list-style-type: none"> - La información es un derecho ciudadano tal como lo establece el artículo 20 de la Constitución Nacional. Este artículo garantiza el derecho de "toda" persona de informar y recibir información. - Resalta los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014, sobre el derecho de acceso a la información pública nacional: principio de facilitación de no discriminación y de la calidad de la información. - La Lectura Fácil es una propuesta internacional desarrollada inicialmente para personas con discapacidad intelectual, pero su uso se ha extendido a otros grupos de personas con dificultades lectoras. - Recomienda que el formato de Lectura Fácil sea exigido en las sentencias y documentos jurídicos que afecten de alguna manera a personas con discapacidad intelectual o con dificultades lectoras. - Recomienda el uso de la metodología para documentos jurídicos que por su contenido deban ser ampliamente conocidos por los ciudadanos. 																
Juliana Bustamante Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión social- PAIIS- de la Universidad de los Andes	<ul style="list-style-type: none"> - Pone sobre la mesa la Observación No. 9 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que se refiere al derecho a la accesibilidad el cual debe ser reconocido a todas las personas con discapacidad. - El proyecto es valioso y contribuye a cumplir con el mandato a los Estados Parte de la Convención y con la Ley Estatutaria 1618 de 2013 de crear las condiciones materiales necesarias para garantizar el ejercicio de derechos por parte de 																
	<p>la población con discapacidad en condiciones de igualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propone tener un debate más amplio al incorporar el tema de lectura fácil como herramienta de acceso a derechos para poblaciones diversas en Colombia como personas con niveles de educación diversos, edades distintas, capacidades lectoras limitadas, ente otras. - No limitarse al sector de la justicia, pues la ciudadanía tiene contacto cotidiano con el Estado en otros escenarios como la salud, la seguridad social, los servicios públicos, el sector tributario, entre otros, y así hacerlos verdaderos servicios de alcance generalizado. 																
Daniel Felipe Alarcón Díaz Abogado	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto es congruente con la humanización de los procesos judiciales, el esfuerzo por hacer más claras las sentencias para las personas señaladas en el artículo 2 de la iniciativa implican un trato más humano y de forma inconsciente o indirecta puede impactar de forma positiva el razonamiento y el sentir del juez en la elaboración del fallo. - Resalta que a pesar de que hay sentencias que intentan ser concisas, siguen utilizando términos que solo entienden y utilizan profesionales del derecho y no son accesibles para sujetos de especial protección. Además, que hay que tener en cuenta que para múltiples procesos no se exige actuar a través de un abogado. - Se recomienda incluir parágrafo transitorio que indique la implementación progresiva de la obligación de tener en cuenta la congestión judicial para que así los altos tribunales sean los primeros en adoptar el formato de Lectura Fácil. - Se sugiere ajustar al redacción de manera que se incluya en el Código General del Proceso y en los 																
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 1470 391 1514"></td> <td data-bbox="391 1470 792 1514">demás códigos pertinentes un artículo que instituya el formato de lectura fácil.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1514 391 1934">Daniel Acosta Legalnova</td> <td data-bbox="391 1514 792 1934"> <ul style="list-style-type: none"> - Sugieren: - Ampliar el ámbito de aplicación de sentencias a documentos públicos para poder comprender de manera sencilla cualquier pronunciamiento del Estado. - Ampliar la justificación, Permite el acceso de las comunidades a los programas públicos, y por tanto derechos - Simplificar y agilizar las actuaciones de servidores públicos, o sea, promover el cambio de los formatos y prácticas actuales, no la creación de otros. - Crear experiencias, además de documentos - Empoderar a las Entidades al visibilizar los beneficios del método. - Articular la iniciativa con otras afines como la ley 2213 de 2022 sobre digitalización. - Formas ecosistemas con emprendimientos que permiten promover estos cambios. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1934 391 2256">Jorge Luis Trujillo Alfaro Magistrado presidente Consejo Superior de la Judicatura</td> <td data-bbox="391 1934 792 2256"> <ul style="list-style-type: none"> - Argumenta que el Proyecto de Ley genera una posible afectación a la independencia judicial, pues según la ley 270 de 1996 "ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones (...) que deba adoptar en sus providencias" y el proyecto impone a los jueces establecer un formato de Lectura Fácil adicional a su decisión judicial. - El proyecto podría incrementar la congestión en los despachos judiciales, pues el Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado varias veces la urgencia de adoptar medidas para disminuir y no incrementar la congestión. </td> </tr> </table>		demás códigos pertinentes un artículo que instituya el formato de lectura fácil.	Daniel Acosta Legalnova	<ul style="list-style-type: none"> - Sugieren: - Ampliar el ámbito de aplicación de sentencias a documentos públicos para poder comprender de manera sencilla cualquier pronunciamiento del Estado. - Ampliar la justificación, Permite el acceso de las comunidades a los programas públicos, y por tanto derechos - Simplificar y agilizar las actuaciones de servidores públicos, o sea, promover el cambio de los formatos y prácticas actuales, no la creación de otros. - Crear experiencias, además de documentos - Empoderar a las Entidades al visibilizar los beneficios del método. - Articular la iniciativa con otras afines como la ley 2213 de 2022 sobre digitalización. - Formas ecosistemas con emprendimientos que permiten promover estos cambios. 	Jorge Luis Trujillo Alfaro Magistrado presidente Consejo Superior de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> - Argumenta que el Proyecto de Ley genera una posible afectación a la independencia judicial, pues según la ley 270 de 1996 "ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones (...) que deba adoptar en sus providencias" y el proyecto impone a los jueces establecer un formato de Lectura Fácil adicional a su decisión judicial. - El proyecto podría incrementar la congestión en los despachos judiciales, pues el Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado varias veces la urgencia de adoptar medidas para disminuir y no incrementar la congestión. 	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="829 1514 1052 1612"></td> <td data-bbox="1052 1514 1451 1612"> <ul style="list-style-type: none"> - Existen alternativas para lograr el mismo objetivo, pues nuestro ordenamiento jurídico ya dispone de medidas para incentivar la elaboración de providencias judiciales de fácil comprensión. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 1612 1052 1728">Leonardo Altamirano</td> <td data-bbox="1052 1612 1451 1728"> <ul style="list-style-type: none"> - Los tribunales argentinos han ensayado soluciones híbridas como la incrustación de párrafos dirigidos a personas en condición de vulnerabilidad en las resoluciones judiciales. De esta forma, se evita la reelaboración completa del documento jurídico. </td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">6. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="829 1998 1032 2050">TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY</th> <th data-bbox="1032 1998 1260 2050">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</th> <th data-bbox="1260 1998 1451 2050">OBSERVACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="829 2050 1032 2205">"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".</td> <td data-bbox="1032 2050 1260 2205">"Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones".</td> <td data-bbox="1260 2050 1451 2205">En atención a la aclaración hecha por la Asociación Palabras Claras en la Audiencia Pública en la Comisión I del Senado el pasado 19 de septiembre de 2022 se distingue entre lectura fácil y lenguaje claro</td> </tr> </tbody> </table>		<ul style="list-style-type: none"> - Existen alternativas para lograr el mismo objetivo, pues nuestro ordenamiento jurídico ya dispone de medidas para incentivar la elaboración de providencias judiciales de fácil comprensión. 	Leonardo Altamirano	<ul style="list-style-type: none"> - Los tribunales argentinos han ensayado soluciones híbridas como la incrustación de párrafos dirigidos a personas en condición de vulnerabilidad en las resoluciones judiciales. De esta forma, se evita la reelaboración completa del documento jurídico. 	TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES	"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".	"Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones".	En atención a la aclaración hecha por la Asociación Palabras Claras en la Audiencia Pública en la Comisión I del Senado el pasado 19 de septiembre de 2022 se distingue entre lectura fácil y lenguaje claro
	demás códigos pertinentes un artículo que instituya el formato de lectura fácil.																
Daniel Acosta Legalnova	<ul style="list-style-type: none"> - Sugieren: - Ampliar el ámbito de aplicación de sentencias a documentos públicos para poder comprender de manera sencilla cualquier pronunciamiento del Estado. - Ampliar la justificación, Permite el acceso de las comunidades a los programas públicos, y por tanto derechos - Simplificar y agilizar las actuaciones de servidores públicos, o sea, promover el cambio de los formatos y prácticas actuales, no la creación de otros. - Crear experiencias, además de documentos - Empoderar a las Entidades al visibilizar los beneficios del método. - Articular la iniciativa con otras afines como la ley 2213 de 2022 sobre digitalización. - Formas ecosistemas con emprendimientos que permiten promover estos cambios. 																
Jorge Luis Trujillo Alfaro Magistrado presidente Consejo Superior de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> - Argumenta que el Proyecto de Ley genera una posible afectación a la independencia judicial, pues según la ley 270 de 1996 "ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones (...) que deba adoptar en sus providencias" y el proyecto impone a los jueces establecer un formato de Lectura Fácil adicional a su decisión judicial. - El proyecto podría incrementar la congestión en los despachos judiciales, pues el Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado varias veces la urgencia de adoptar medidas para disminuir y no incrementar la congestión. 																
	<ul style="list-style-type: none"> - Existen alternativas para lograr el mismo objetivo, pues nuestro ordenamiento jurídico ya dispone de medidas para incentivar la elaboración de providencias judiciales de fácil comprensión. 																
Leonardo Altamirano	<ul style="list-style-type: none"> - Los tribunales argentinos han ensayado soluciones híbridas como la incrustación de párrafos dirigidos a personas en condición de vulnerabilidad en las resoluciones judiciales. De esta forma, se evita la reelaboración completa del documento jurídico. 																
TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES															
"Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".	"Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones".	En atención a la aclaración hecha por la Asociación Palabras Claras en la Audiencia Pública en la Comisión I del Senado el pasado 19 de septiembre de 2022 se distingue entre lectura fácil y lenguaje claro															

<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el formato de sentencia de lectura fácil que tendrá aplicación en todas las jurisdicciones y especialidades del Estado colombiano, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y administrativas y en los procesos arbitrales.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los formatos de sentencia de lectura fácil que tendrán aplicación ante la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales.</p> <p>Así mismo, se establecen disposiciones para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro en los documentos, procesos, comunicaciones, trámites, servicios y otros procedimientos administrativos realizados por las autoridades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, o aquel que la adicione, modifique o sustituya, o complemente.</p>	<p>como dos categorías distintas.</p> <p>En atención a la aclaración hecha por la Asociación Palabras Claras en la Audiencia Pública en la Comisión I del Senado el pasado 19 de septiembre de 2022 se distingue entre lectura fácil y lenguaje claro como dos categorías distintas.</p> <p>Además, por sugerencia del ciudadano Daniel Felipe Alarcón en la mencionada Audiencia Pública, se hace más explícito y claro en qué jurisdicciones aplicarán los formatos de sentencia de lectura fácil.</p> <p>Para efectos de mayor claridad y concordancia con el proyecto de ley se organizó, en títulos separados, los conceptos de lectura fácil y lenguaje claro</p>
<p>NUEVO</p>	<p>TITULO I. FORMATOS DE SENTENCIA DE LECTURA FÁCIL.</p>	
<p>involucren los derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, afrocolombianos, rom, raizales y palenqueros.</p> <p>e. En los que por las características y condiciones sociales de alguna de las partes así lo amerite.</p> <p>f. En los casos que por su importancia y trascendencia social sea necesaria el conocimiento de la comunidad.</p> <p>g. Los demás que determine el juez, funcionario o la ley.</p> <p>Parágrafo 1. También se deberá usar el formato de fácil lectura en todas aquellas decisiones que le pongan fin al proceso o que no le den la razón al interesado.</p> <p>Artículo 3°. Formato de Lectura Fácil. El formato de sentencia de lectura fácil deberá adaptarse e individualizarse a las necesidades y capacidades de la persona en el caso concreto, privilegiando párrafos cortos, evitando lenguaje técnico redundante y conceptos abstractos.</p>	<p>derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, afrocolombianos, rom, raizales y palenqueros.</p> <p>e. En los que por las características y condiciones sociales de alguna de las partes así lo amerite.</p> <p>f. En los casos que por su importancia y trascendencia social sea necesaria el conocimiento de la comunidad.</p> <p>g. Los demás que determine el juez, funcionario o la ley.</p> <p>Parágrafo 1. También se deberá usar el formato de fácil lectura en todas aquellas decisiones que le pongan fin al proceso o que no le den la razón al interesado.</p> <p>Artículo 3°. Formatos de Lectura Fácil. Los formatos de sentencia de lectura fácil deberán adaptarse e individualizarse a las necesidades y capacidades de la persona en el caso concreto, privilegiando párrafos cortos, evitando lenguaje técnico redundante y conceptos abstractos. La autoridad judicial o</p>	<p>De acuerdo con las sugerencias del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social - PAIIS - en la Audiencia Pública del pasado 19 de septiembre de 2022 se hace necesario clarificar en la redacción que no se trata de un formato único y universal de lectura fácil, sino que</p>
<p>Artículo 2°. Formato de Sentencia de Lectura Fácil. Toda persona tiene derecho a comprender de manera accesible y sencilla los motivos y el contenido de las decisiones que tomen los jueces o funcionarios administrativos en los casos en los que sean parte o tengan interés.</p> <p>Los funcionarios competentes deberán elaborar, junto con el formato tradicional de sentencia o decisión, uno de lectura fácil utilizando lenguaje no técnico, directo, cercano, sencillo y claro que hará parte integral de la sentencia y el formato de lectura fácil deberán ser utilizados como mínimo en los siguientes procesos o actuaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> En los que se involucren los derechos de niños, niñas y adolescentes. En los que tengan parte personas en condición de discapacidad. En los que tengan parte personas migrantes y sujetas a protección internacional. En los que se involucren los 	<p>Artículo 2°. Formatos de Sentencia de Lectura Fácil. Toda persona tiene derecho a comprender de manera accesible y sencilla los motivos y el contenido de las decisiones que tomen los jueces o funcionarios administrativos en los casos en los que sean parte o tengan interés.</p> <p>Los funcionarios competentes deberán elaborar, junto con el formato tradicional de sentencia o decisión, uno de lectura fácil utilizando lenguaje no técnico, directo, cercano, sencillo y claro que hará parte integral de la sentencia. En todo caso de incompatibilidad entre la sentencia y el formato de lectura fácil, prevalecerá la sentencia. Los formatos de sentencia de lectura fácil deberán ser utilizados como mínimo en los siguientes procesos o actuaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> En los que se involucren los derechos de niños, niñas y adolescentes. En los que tengan parte personas en condición de discapacidad. En los que tengan parte personas migrantes y sujetas a protección internacional. En los que se involucren los 	<p>En atención a las sugerencias respetuosas hechas por el señor Presidente del Consejo Superior de la Judicatura en Oficio No. PCSJO22-521 Dr. Jorge Luis Trujillo Alfaro se consideró pertinente eliminar la frase "que tendrá igual valor y efectos" en lo relativo al formato de sentencias de lectura fácil en aras de evitar incompatibilidades o diferencias entre la sentencia y el formato de lectura fácil.</p> <p>Por tal motivo, se precisó que el formato de lectura fácil "hará parte integral de la sentencia" y en todo caso de "incompatibilidad entre la sentencia y el formato de sentencia de lectura fácil, prevalecerá la sentencia."</p> <p>Lo anterior, con la intención de evitar conflictos interpretativos entre ambos documentos.</p>
<p>conceptos abstractos. La autoridad judicial o administrativa se apoyará en formatos audiovisuales, sistemas de lectura y escritura basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que la sustituya o complemente, prestará el apoyo técnico, administrativo y humano para asegurar que todos los jueces y magistrados del país implementen el formato de sentencias de lectura fácil en los términos de la presente ley.</p> <p>Artículo 4°. Reglamentación y puesta en marcha. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales de protección de los derechos humanos, definirán el protocolo de elaboración de las sentencias de fácil lectura. En ningún caso los protocolos serán un obstáculo para la fácil</p>	<p>administrativa podrá apoyarse en formatos audiovisuales, sistemas de lectura y escritura basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que la sustituya o complemente, prestará el apoyo técnico, administrativo y humano para posibilitar que todos los jueces y magistrados del país implementen los formatos de sentencias de lectura fácil en los términos de la presente ley.</p> <p>Artículo 4°. Reglamentación—y puesta en marcha. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, con la colaboración del Ministerio de Justicia y del Derecho y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales de protección de los derechos humanos, tendrán doce (12) meses para definir el protocolo de elaboración de los formatos de sentencias de lectura fácil. En ningún caso los protocolos serán un obstáculo para la fácil comprensión de las</p>	<p>debe hacerse claridad en que debe adaptarse a las necesidades y capacidades del caso concreto.</p> <p>Por sugerencia del ciudadano y doctrinante, Dr. Ramiro Bejarano en la Audiencia Pública, debe fijarse un término legal para la elaboración del protocolo para la implementación de los formatos de sentencia de lectura fácil, para lo cual se fijó un término de doce (12) meses para definirlo.</p>

<p>comprensión de las sentencias de fácil lectura en los términos de la presente ley. La ausencia del protocolo no será un obstáculo para la puesta en marcha de las sentencias de fácil lectura.</p> <p>La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartirá un módulo sobre el concepto y aplicación de las sentencias de fácil lectura a los jueces y juezas en formación, para todas las jurisdicciones.</p>	<p>sentencias de fácil lectura en los términos de la presente ley. La ausencia del protocolo no será un obstáculo para la puesta en marcha de los formatos de sentencias de lectura fácil.</p> <p>La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartirá un módulo sobre el concepto y aplicación de las sentencias de lectura fácil a los jueces y juezas en formación, para todas las jurisdicciones.</p>		<p>presente ley, se aplicarán los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley en las demás instancias de la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales.</p> <p>3. El término de dieciocho (18) meses al que se refiere el numeral anterior, no será obstáculo para que las autoridades judiciales o administrativas que así lo consideren pongan en marcha de manera anticipada la implementación de los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley.</p>	<p>Para los demás jueces del país de la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, los formatos de sentencia de lectura fácil entrarán a regir 18 meses después, fecha en la que se prevé ua esté reglamentado el protocolo.</p> <p>En todo caso, se permite que las autoridades judiciales o administrativas que así lo consideren pueden renunciar al término de 18 meses.</p>
<p>ARTÍCULO NUEVO</p>	<p>Artículo 5°. Puesta en marcha. La puesta en marcha de los formatos de sentencia de lectura fácil establecidos en el presente título se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>1. Con la promulgación de la presente ley, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y los Tribunales Superiores de Distrito Judicial implementarán los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley.</p> <p>2. Pasados dieciocho (18) meses de la promulgación de la</p>	<p>Por sugerencia del ciudadano y doctrinante, Dr. Ramiro Bejarano en la Audiencia Pública, debe tomarse en cuenta para la implementación de los formatos de sentencia de lectura fácil la capacidad institucional de los despachos judiciales.</p> <p>Por tal motivo, se prevé una implementación escalonada para la puesta en marcha de los formatos de sentencia de lectura fácil. Con la entrada en vigencia de la ley se aplicarán los formatos en las Altas Cortes y Tribunales Departamentales.</p>	<p>NUEVO</p> <p>TITULO II. PRÁCTICAS DE LENGUAJE CLARO.</p>	<p>Para efectos de mayor claridad y concordancia con el proyecto de ley se organizó, en títulos separados, los conceptos de lectura fácil y lenguaje claro.</p>
			<p>ARTÍCULO NUEVO</p>	<p>Artículo 6. Prácticas de lenguaje claro. Las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, deberán implementar</p>
<p>progresivamente prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de facilitar el acceso a la información pública y de reducir costos y cargas para el ciudadano, respetando la garantía sobre los derechos lingüísticos establecidos en la Ley 1381 de 2010.</p> <p>El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, reglamentará en un término de doce (12) meses un mecanismo de orientación y difusión para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, deberán participar en el proceso de reglamentación de la presente ley y ofrecerán lineamientos conjuntos para que las demás entidades del Estado implementen estrategias de lenguaje claro.</p> <p>Parágrafo. Estas entidades podrán contar con un profesional en ciencias de la comunicación, incluida la comunicación social y</p>	<p>Comisión I del Senado el pasado 19 de septiembre de 2022 se distingue entre lectura fácil y lenguaje claro como dos categorías distintas.</p> <p>En atención a lo anterior, se incluyen las prácticas de lenguaje claro en aras de facilitar el acceso a la información pública implementando en los documentos, procesos, comunicaciones, trámites, servicios y otros procedimientos administrativos realizados por las autoridades señaladas en el artículo 5° de la Ley 1712 de 2014.</p>		<p>periodismo, como consultor o asesor del mencionado proceso de implementación, siempre y cuando cada una de esas tenga la respectiva disponibilidad presupuestal.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>
			<p>Artículo 5°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>
			<p>7. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 191 LEY 5 DE 1992</p>	
			<p>El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.</p>	
			<p>Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.</p>	
			<p>De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto fortalecer el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la administración de justicia mediante la</p>	

adopción del formato de sentencias de fácil lectura, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

8. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate con el texto propuesto para primer debate de acuerdo con el pliego de modificaciones del Proyecto de Ley No. 089 de 2022 Senado. "Por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones".



8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 089 DE 2022 SENADO

"Por medio de la cual se establecen los Formatos de Sentencias de Lectura Fácil, se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones".

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los formatos de sentencia de lectura fácil que tendrán aplicación ante la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales.

Así mismo, se establecen disposiciones para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro en los documentos, procesos, comunicaciones, trámites, servicios y otros procedimientos administrativos realizados por las autoridades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, o aquel que la adicione, modifique o sustituya, o complemente.

TITULO I. FORMATOS DE SENTENCIA DE LECTURA FÁCIL

Artículo 2º. Formatos de Sentencia de Lectura Fácil. Toda persona tiene derecho a comprender de manera accesible y sencilla los motivos y el contenido de las decisiones que tomen los jueces o funcionarios administrativos en los casos en los que sean parte o tengan interés.

Los funcionarios competentes deberán elaborar, junto con el formato tradicional de sentencia o decisión, uno de lectura fácil utilizando lenguaje no técnico, directo, cercano, sencillo y claro que hará parte integral de la sentencia. En todo caso de incompatibilidad entre la sentencia y el formato de sentencia de lectura fácil, prevalecerá la sentencia. Los formatos de sentencia de lectura fácil deberán ser utilizados como mínimo en los siguientes procesos o actuaciones:

- a. En los que se involucren los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- b. En los que tengan parte personas en condición de discapacidad.
- c. En los que tengan parte personas migrantes y sujetas a protección internacional.

- d. En los que se involucren los derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, afrocolombianos, rom, raizales y palenqueros.
- e. En los que por las características y condiciones sociales de alguna de las partes así lo amerite.
- f. En los casos que por su importancia y trascendencia social sea necesaria el conocimiento de la comunidad.
- g. Los demás que determine el juez, funcionario o la ley.

Parágrafo 1. También se deberá usar el formato de fácil lectura en todas aquellas decisiones que le pongan fin al proceso o que no le den la razón al interesado.

Artículo 3º. Formatos de Lectura Fácil. Los formatos de sentencia de lectura fácil deberán adaptarse e individualizarse a las necesidades y capacidades de la persona en el caso concreto, privilegiando párrafos cortos, evitando lenguaje técnico redundante y conceptos abstractos. La autoridad judicial o administrativa podrá apoyarse en formatos audiovisuales, sistemas de lectura y escritura basados en signos, imágenes y ejemplos ilustrativos.

El Consejo Superior de la Judicatura, o la entidad que la sustituya o complemente, prestará el apoyo técnico, administrativo y humano para posibilitar que todos los jueces y magistrados del país implementen los formatos de sentencias de lectura fácil en los términos de la presente ley.

Artículo 4º. Reglamentación. La Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, con la colaboración del Ministerio de Justicia y del Derecho y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales de protección de los derechos humanos, tendrán doce (12) meses para definir el protocolo de elaboración de los formatos de sentencias de lectura fácil.

En ningún caso los protocolos serán un obstáculo para la fácil comprensión de las sentencias de fácil lectura en los términos de la presente ley. La ausencia del protocolo no será un obstáculo para la puesta en marcha de los formatos de sentencias de lectura fácil.

La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla impartirá un módulo sobre el concepto y aplicación de las sentencias de fácil lectura a los jueces y juezas en formación, para todas las jurisdicciones.

Artículo 5º. Puesta en marcha. La puesta en marcha de los formatos de sentencia de lectura fácil establecidos en el presente título se regirá por las siguientes reglas:

1. Con la promulgación de la presente ley, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y los Tribunales Superiores de Distrito Judicial implementarán los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley.
2. Pasados dieciocho (18) meses de la promulgación de la presente ley, se aplicarán los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley en las demás instancias de la jurisdicción ordinaria, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales.
3. El término de dieciocho (18) meses al que se refiere el numeral anterior, no será obstáculo para que las autoridades judiciales o administrativas que así lo consideren pongan en marcha de manera anticipada la implementación de los formatos de sentencia de lectura fácil en los casos previstos en la presente ley.

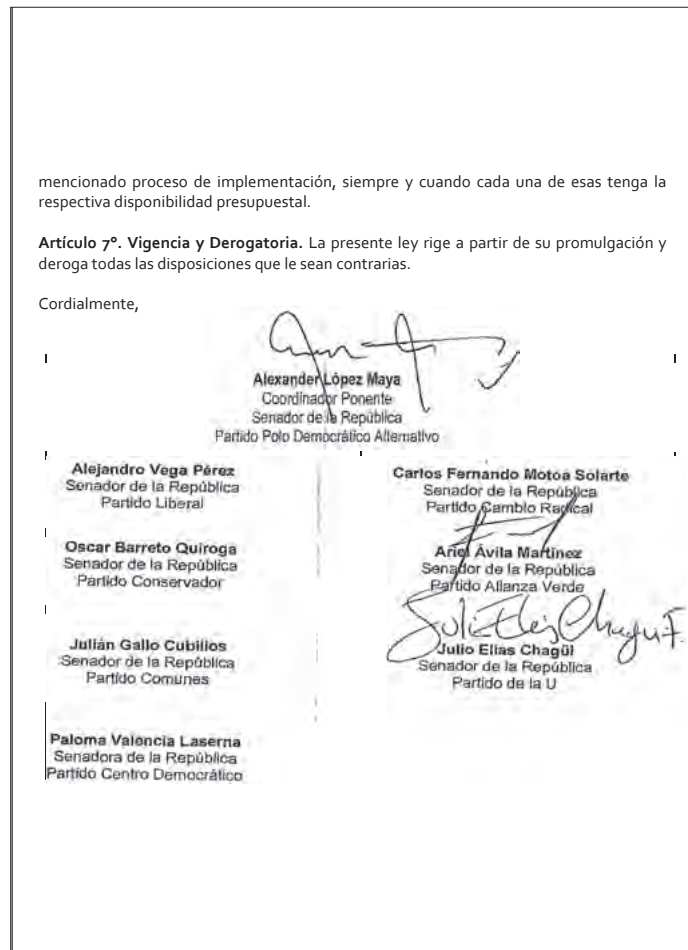
TITULO II. PRÁCTICAS DE LENGUAJE CLARO.

Artículo 6. Prácticas de lenguaje claro. Las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, deberán implementar progresivamente prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de facilitar el acceso a la información pública y de reducir costos y cargas para el ciudadano, respetando la garantía sobre los derechos lingüísticos establecidos en la Ley 1384 de 2010.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, reglamentará en un término de doce (12) meses un mecanismo de orientación y difusión para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro.

El Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, deberán participar en el proceso de reglamentación de la presente ley y ofrecerán lineamientos conjuntos para que las demás entidades del Estado implementen estrategias de lenguaje claro.

Parágrafo. Estas entidades podrán contar con un profesional en ciencias de la comunicación, incluida la comunicación social y periodismo, como consultor o asesor del



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMER VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 33 DE 2022 SENADO – 002 DE 2022 CÁMARA

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

Ciudadano Senador
FABIO RAÚL AMÍN SALEME
PRESIDENTE
COMISIÓN PRIMERA
Senado de la República

ASUNTO: Informe de Ponencia para SEGUNDO DEBATE en PRIMER VUELTA al Proyecto de Acto Legislativo No. 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara. "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia positivo al Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2022 Cámara "por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado el 21 de julio de 2022 por los Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Julián David López Tenorio, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Andrés David Calle Aguas, María del Mar Pizarro García, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, María Fernanda Carrascal Rojas, Gabriel Becerra Yañez, Luis Alberto Albán Urbano, David Ricardo Racero Mayorca, Alfredo Mondragón Garzón, Carlos Alberto Carreño Marín, Santiago Osorio Marín, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Luví Katherine Miranda Peña, Dolcey Oscar Torres Romero, Catherine Juvinao Clavijo, Daniel Carvalho Mejía, Germán Rogelio Rozo Anís, Gilma Díaz Arias y Mónica Karina Bocanegra Pantoja; así como por los Senadores Alejandro Alberto Vega Pérez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, María José Pizarro Rodríguez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Alexander López Maya, Omar de Jesús Restrepo Correa, Wilson Arias Castillo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro y Yuly Esmeralda Hernández Silva.

El 14 de septiembre el proyecto fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el 11 de octubre en Segundo Debate en la Plenaria de tal célula legislativa. El 21 de octubre se recibió en la sección de Leyes del Senado, el 31 del mismo mes se radicó en la Comisión Primera y el 2 de octubre fui designada como Ponente.

El 16 de noviembre inició el debate en Senado. Ese día se aprobó el Informe de Ponencia y se convocó a una Audiencia Pública para el 21 del mismo mes. Al día siguiente, 22 de noviembre, se aprobó la totalidad del Proyecto en la Comisión Primera de Senado y fui designada nuevamente como ponente para Segundo Debate.

Esta es la cuarta vez que se radica el Proyecto. En las tres ocasiones pasadas se aprobó en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes pero

posteriormente se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias en la Plenaria o por agotar los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ta de 1992.

A continuación, exponemos los principales argumentos que fueron esbozados tanto en el Proyecto original como en las ponencias rendidas hasta ahora y que compartimos en su integridad.

I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo busca reformar el artículo 49 superior con el propósito de permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Lo anterior con la finalidad de reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud, unificar las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y plantear una estrategia distinta para combatir el tráfico ilegal de cannabis, como táctica para reducir la violencia en el país.

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras), salvo prescripción médica. Esta prohibición se incluyó bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

El listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia¹. Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV² de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el 02 de diciembre de 2020³.

El Acto Legislativo 02 de 2009 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros

¹ Roberto Serpa Flórez, Psiquiatría médica y jurídica, 2007.

² la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados).

³ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-552551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibido>

<p>usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.</p> <p>Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo. De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume.</p> <p>Cabe resaltar que el Acto Legislativo 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún sea creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.</p> <p>Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millones de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.</p> <p>En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado a ello, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.</p> <p>Colombia está llamada a liderar una nueva política contra las drogas desde una perspectiva de salud pública, derechos humanos y respeto a las decisiones libres e informadas de su ciudadanía.</p> <p>II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, con la expedición de 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:</p> <p><i>"ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</i></p> <p>(...)</p>	<p>j) <i>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.</i></p> <p><i>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."</i></p> <p>Además, la Ley 30 de 1986 reglamentó en su Artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (<i>número superior a veinte (20) plantas</i>) 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 (<i>número inferior a veinte plantas</i>) para uso personal.</p> <p>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 (<i>Estatuto Nacional de Estupefacientes</i>), 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.</p> <p>En el año 2009 se hicieron 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.</p> <p>Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción de varios derechos fundamentales.</p> <p>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.</p> <p>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 49 constitucional:</p>
<p>el uso científico.</p> <p>Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales y científicos del cannabis, previsiones que no necesariamente se enmarcan en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.</p> <p>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.</p> <p>En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.</p> <p>Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional, proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.</p> <p>Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció que <i>los consumidores, enfermos o adictos</i>, 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.</p> <p>Sin embargo, el Gobierno de entonces intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma anualidad, que 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.</p> <p>No obstante, a través de la sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones 'alcohólicas, psicoactivas o' contenidas en los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)", toda vez 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, así lo afirmó la Corte para cada uno de los artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. (...) c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas prohibidas, no autorizados para su consumo. <p>⁴ Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional</p>	<p><i>"Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad."</i>⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. 7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir bebidas—alcohólicas, sustancias psicoactivas—o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente. <p><i>"Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta."</i>⁶</p> <p>Argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.</p> <p>El Consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 "Por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector</p> <p>⁵ Ibidem. ⁶ Ibidem.</p>

Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”, determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

1. “El acto demandado reglamenta el CNCSC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.
2. Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.
3. Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público.”

Esto nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, los gobiernos han sostenido y defendido una aproximación prohibicionista, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contraponen a las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas Cortes. Los tribunales en Colombia han optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo. Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo que es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, estudiaremos 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.

Finalmente, debemos mencionar que, en el plano 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 enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

⁷ Sentencia Rad 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal y son experiencias valiosas para tener en cuenta.

II.I. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional ha reiterado que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil.

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 industrial y tráfico a gran escala sino además a su consumo, con el agravante de ser desproporcionada con los más débiles: campesinos cultivadores y consumidores, en su mayoría jóvenes vulnerables. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque no han logrado reducir la oferta o la demanda de sustancias ilegales, y sí han generado efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) discriminación 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, a la igualdad y a la salud pública.

La penalización del cannabis, y de todas las demás drogas de uso ilícito, no impide que las personas accedan a ellas, pero sí las obliga a consumirlas en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.⁸

A continuación, analizaremos las políticas actuales a la luz del derecho constitucional colombiano, así como de la política criminal vigente, 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.

Como hemos dicho, 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.

⁸ Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019.

II.II. 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 Derecho⁹, 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 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”.¹⁰

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.¹¹ 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.¹²

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.”

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

⁹ Preamble de la Constitución Política de 1991.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ *Ibidem*.

¹² No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en cómo desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal”. Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M.P.: Antonio Barrera.

límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.¹³

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la inexequibilidad 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 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.

II.III. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política¹⁴, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas¹⁵: 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

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴ “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán 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”

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís (E).

de debilidad manifiesta.¹⁶

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

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- 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.¹⁷

Lo anterior es consecuente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1994 en el que una de las circunstancias que motivó la inexecutable de las disposiciones que penalizaban la dosis personal fue que la 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.

II.IV. DERECHO A LA SALUD.

Ahora bien, como fue advertido, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del reconocimiento, realizado vía jurisprudencial, de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a 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.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
¹⁷ P. Westen. Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality in moral and legal discourse. Princeton University Press, 1990, cap.v.

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 2015.¹⁸

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también por la jurisprudencia constitucional desde el enfoque de los sujetos farmacodependientes, en el año 2009 se impulsó el Acto Legislativo que incluyó la prohibición del porte y consumo de estas sustancias, desde el artículo 49 constitucional.

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es "deber del Estado brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado".¹⁹

Así las cosas, partiendo de la posible afectación que el consumo podría generar en los individuos y en la protección al derecho a la salud de los colombianos, en el 2009 se incluyeron las siguientes modificaciones al artículo 49 C.P.:

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

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

De lo anterior se desprende que hoy en día está consagrada una prohibición de orden constitucional frente al consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica, en contraposición a una prohibición de orden legal en las que se exceptúan los fines medicinales y científicos, como lo dispuso la Ley 1787 de 2016. Lo anterior, como parte de la protección y reconocimiento del derecho a la salud.

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

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.
¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

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

En ese sentido, el cambio de enfoque en la política de drogas exige evaluar con detenimiento cuál es la variable crítica en este asunto. Por muchos años, la causa prohibicionista ha estado sustentada en gran parte en la creencia que el consumo no medicinal de cannabis es una gran amenaza contra la salud pública. Sin embargo, en este proceso hemos llegado a entender que definitivamente no podrá haber un cambio de paradigma si no se despejan las dudas que existen en materia de salud alrededor del consumo de cannabis de uso adulto.

III.I FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis"²⁰ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas —tanto legales como ilegales— tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían. Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

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

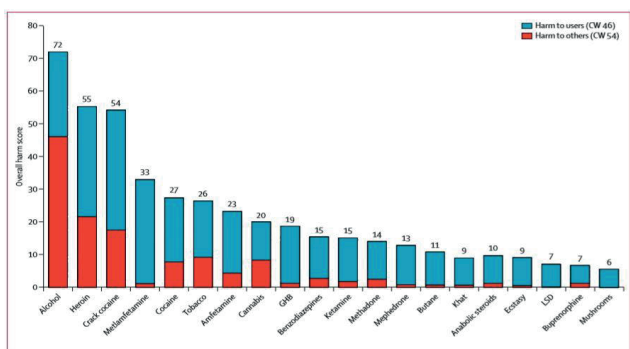


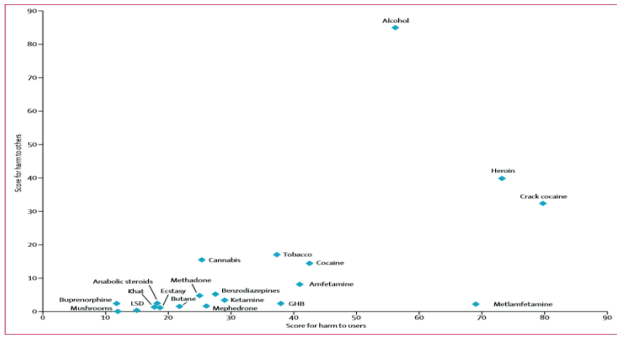
Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harm to others. The weights after normalisation (0-100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria to users, 46; and for all the criteria to others, 54). CW=cumulative weight. GHB=γ-hydroxybutyric acid. LSD=lysergic acid diethylamide.

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

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

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

²⁰ Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.



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

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

En igual sentido, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos²¹, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos²².

De lo anterior, se desprende la conclusión de que, en la actualidad, existen sustancias incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional. En cambio, su producción y consumo a gran escala permiten el recaudo de impuestos destinados a financiar programas sociales, el sistema de salud, entre otros.

III.II FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por 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

21 Organización Mundial de la Salud (2019). Alcohol. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>.
 22 Organización Mundial de la Salud (2019). Tabaco. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>.

el consumo en menores desde la legalización²³. De igual manera, en Uruguay²⁴ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.³⁰

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".³¹

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.

IV. FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.

Sobre el posible aumento de violencia por el consumo de cannabis, no existe evidencia concluyente que asume 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 que mencionan 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".³²

28 Revista médica JIVA Pediatrics, 2019.

29 Hannah Laqueur, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins, Magdalena Cerdá, The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use, International Jou

30 https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/Cou ntry_03.03.2020/Canada.pdf

31 Ta M, Greto L, Bolt K. Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2004–2016. MMWR Morb Mortal Wkly Rep 2019;68:845–850. Obtenido de: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?s_cid=mm6839a3_w#suggestedcitation

32 FIP. Nueve preguntas sobre marihuana medicinal. Obtenido de: <https://www.ideaspaz.org/especiales/marihuana-medical/>

consumidores de cocaína.²³ Es decir, para el caso del cannabis, menos de una de cada 10 personas estaría en riesgo de 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.²⁴ 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 muy 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.²⁵ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.²⁶

III.III 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.

Justamente uno de los temores que más se ha difundido frente a la regularización del cannabis es la posibilidad de aumento en 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.²⁷

De igual manera, frente al consumo de menores, la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no conllevó el aumento en el consumo de menores de edad, sino todo lo contrario: en Estados Unidos, por ejemplo, se redujo hasta en un 9%

23 Lopez-Quintero C, Pérez de los Cobos J, Hasin DS, 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;115(1-2):120-130. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.004

24 Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

25 NIH. La marihuana - DrugFacts. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/la-marihuana>

26 Ver también: German Lopez. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.

27 Pablo Zuleta (2020). Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://redesdal.org/blog/el-cambio-en-pol%C3%A1tica-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>.

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.³³

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.³⁴

V. 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 heroína (peligrosa por su alta mortalidad)³⁵, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)³⁶, 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.³⁷

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica³⁸, 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.³⁹

33 Colombian Check (2020). Obtenido de: <https://colombiancheck.com/cheques/miranda-compartio-viejo-meme-chileno-con-cifras-sin-fuente-favor-del-cannabis>

34 Denson, TF, Blundell, KA, Schofield, TP y col. Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol. Cogn Affect Behav Neurosci 18, 203–215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>

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

36 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

37 Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.

38 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

39 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

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 consumo⁴⁰, no suele inducir tolerancia⁴¹ 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. 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. 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;
- 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.⁴² Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

⁴⁰ Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). *Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence*, 194, 136-142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

⁴¹ Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

⁴² German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

en claro que es falso que el cannabis sea la "puerta de entrada" a otras drogas de más riesgo y enfatizo en que no hay evidencia que sustente eso. Aseguró que la regulación ha conllevado la disminución del consumo en jóvenes y puso como ejemplo de ello los casos de Portugal y Uruguay. Señaló la enorme ventaja y necesidad de conocer la procedencia del producto que se consume en términos de salud. La señora Alba manifestó que estamos ante una oportunidad única de cambiar la historia del país y desarrollar una industria de cannabis de uso adulto con el más alto estándar para los usuarios, con un enfoque de inclusión que tenga en cuenta a todas las poblaciones marginalizadas. Finalmente, el señor De Guzmán enfatizó en el rotundo fracaso de la prohibición señalando que el consumo no se ha reducido, ni ha sido responsable, ni ha habido un tratamiento humano, ni de salud pública. La regulación cambiaría completamente ese fallido enfoque.

Por la Academia, el profesor Pablo Zuleta, Director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), de la Universidad de los Andes, planteó que la regulación de la marihuana tiene desafíos, el consumo de cualquier sustancia psicoactiva tiene riesgos, y la reforma en discusión permite que el Estado y la institucionalidad sean quienes resuelvan esos desafíos. La pregunta que los legisladores deben responder en esta discusión es si prefieren que esta gestión la sigan haciendo los grupos ilegales o que pase a la institucionalidad.

Por la sociedad civil organizada participaron, entre otras, Julieta Monroy, Verónica Giraldo, Edmundo López y Nikolai Vega, integrantes de organizaciones de activistas y usuarios del Cannabis, como la Mesa Distrital Cannábica y Mujeres Cannábicas de Colombia. Pusieron de presente el necesario enfoque de género y desestigmatización que debe acompañar la iniciativa en el reconocimiento de las libertades y la gestión de los placeres de la ciudadanía. Instaron al Congreso de la República a garantizar sus derechos y aprobar el Proyecto.

Participaron también reconocidos ex funcionarios públicos que en su momento lideraron proyectos sobre el cannabis medicinal y que vienen proponiendo desde hace años un cambio en la política de drogas, como Juan Manuel Galán y Miguel Samper, que expresaron que el Congreso no puede ser menor a las expectativas generadas, a los derechos de la ciudadanía y a la salud pública e instaron a aprobar el PAL.

Finalmente, en el marco de la pasada discusión, el articulado propuesto para Primer Debate fue aprobado por la Comisión con la inclusión de 2 proposiciones hechas por el Senador Humberto de la Calle y la Senadora Aida Quilcué, que avalamos tanto el autor principal del Proyecto, el Representante Juan Carlos Losada, como la Ponente que suscribe este Informe. Estas mejoran la redacción y uniformidad del artículo 1, por una parte; y ponen de presente el deber del Gobierno Nacional de agotar el proceso de Consulta Previa, tratándose de comunidades indígenas, para proferir el decreto que reglamente y garantice la interculturalidad, como Parágrafo al artículo transitorio 2, por otra.

VI. AUDIENCIA PÚBLICA Y CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO.

Como se indicó al inicio de este escrito, en el marco de la discusión de la Ponencia para Primer Debate se aprobó la realización de una Audiencia Pública que fue llevada a cabo el 21 de noviembre. En esta hubo amplia participación ciudadana e institucional, que reflejó la mirada y concepto de los más amplios y diversos sectores implicados en la problemática que pretendemos resolver: Ministerios de Salud y de Justicia, médicos toxicológicos, expertos y expertas en salud pública, docentes, intelectuales, empresarias y empresarios, activistas y usuarios del cannabis, entre otros; manifestaron al unísono, desde sus variadas perspectivas, su respaldo y apoyo al espíritu y contenido de la iniciativa.

A continuación, sintetizamos las observaciones centrales de algunas y algunos intervinientes que dan cuenta de la variedad de actores y su representatividad social.

De parte del Gobierno Nacional participaron Nubia Bautista, delegada del Ministerio de Salud y Protección Social y Néstor Osuna, Ministro de Justicia. La Doctora Bautista puso de presente que la prohibición ha tenido como efecto el incremento del poderío de organizaciones criminales y la proliferación de mercados ilícitos, las altas tasas de encarcelamiento de personas procesadas por delitos relacionados al microtráfico, lo que evidencia una concentración de los esfuerzos de la llamada lucha contra las drogas contra los eslabones más débiles, así como una relación entre las víctimas del conflicto y la depredación del ambiente con este fenómeno. La prohibición conlleva una fragmentación de la respuesta institucional para atender lo relativo a la oferta y la demanda de las sustancias psicoactivas. Por ello, el Ministerio de Salud está de acuerdo en la urgencia y necesidad de cambiar el enfoque punitivo, descriminalizar y regular el consumo de sustancias y construir una política pública basada en los derechos humanos y la salud pública, que concentre sus esfuerzos no solo en la demanda, sino en la oferta de sustancias psicoactivas y vaya en línea con la transformación del campo y la lucha contra el cambio climático. En igual sentido, el Ministro de Justicia, Néstor Osuna, manifestó que el Gobierno Nacional apoya el Proyecto y lo considera un paso importante hacia la regulación responsable que permita superar la atmósfera prohibicionista y estigmatizadora que ha demostrado su fracaso.

Intervino también Miguel Tolosa, médico toxicólogo clínico, docente en toxicología, miembro de la asociación colombiana de toxicología clínica y del hospital infantil San José. Expresó que la penalización genera estigmas, rechazo, barreras y deteriora gravemente el acceso a la salud de las personas que acuden a urgencias por toxicología relacionada con el consumo, sobre todo jóvenes, que no pueden acceder de forma adecuada a servicios de salud. Manifestó el médico Tolosa que el consumo de sustancias se está desbordando y las estrategias implementadas hasta ahora no han funcionado, por lo que comparte la necesidad de buscar un nuevo enfoque.

Del sector empresarial de la industria del Cannabis participaron, entre otras, Sajai Alba, Efraín López y Camilo de Guzmán, de Clever Leaves y Asocolcana. El señor López buscó desmentir con argumentos científicos algunas de las posturas opositoras al proyecto. Dejó

VII. CONCLUSIONES

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. 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 ante este escenario límite.

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".⁴³

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 2012⁴⁴.


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.⁴⁵

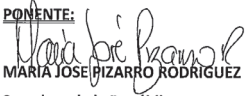


En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente,

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁴ "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas", la cual indica en su Artículo 2 que "toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos"

⁴⁵ Dejusticia, "Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.

<p>la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.</p> <p>Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.⁴⁶</p> <p>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 institucional 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.⁴⁷</p> <p>Durante los últimos 28 años luego de que la Corte Constitucional profiriera 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: <i>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.</i></p> <p>Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.⁴⁸</p> <p>VIII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>En cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, consideramos que ningún congresista se vería inmerso en una situación en la que de la discusión o votación de este proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo en su favor, entre otras cosas, por tratarse de una reforma constitucional.</p> <p><small>⁴⁶ Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?", 2013; página 68</small></p> <p><small>⁴⁷ Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, "El consumo de SPA en Colombia" 2015.</small></p> <p><small>⁴⁸ Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", Dejusticia, 2019</small></p>	<p>Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibidem: "todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".</p> <p>IX. PROPOSICIÓN</p> <p>Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los integrantes de la Plenaria del Senado de la República, dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo No. 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara. "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones, conforme al Texto Aprobado en Primer Debate por la Comisión Primera.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARIA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República</p> <p>28 DE NOVIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.</p> <p>YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaría General Comisión Primera H. Senado de la República</p> <p>28 DE NOVIEMBRE DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.</p> <p>Presidente,</p> <p>FABIO AMIN SALEME</p> <p>Secretaria General,</p> <p>YURY LINETH SIERRA TORRES</p>
<p>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 033 DE 2022 SENADO N° 002 DE 2022 CÁMARA</p> <p>“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>D E C R E T A:</p> <p>ARTÍCULO 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 49º. <i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</i></p>	<p><i>La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.</i></p> <p><i>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.</i></p> <p><i>El porte y el consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.</i></p> <p><i>La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Además, se permitirá la producción, distribución y venta de cannabis con fines de uso adulto por parte de mayores de edad, siempre que se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.</i></p> <p><i>Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias psicoactivas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.</i></p> <p><i>Así mismo, el Estado atenderá con un enfoque de Derechos Humanos y un enfoque de salud pública a toda la población con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así 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 del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daño en favor de los consumidores que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.</i></p> <p><i>El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos.</i></p> <p><i>Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.</i></p> <p>ARTÍCULO 2º. 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 e integral en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis y sus derivados. Dicha política deberá estar acompañada con una</p>

<p>estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo de dichas sustancias.</p> <p>Parágrafo. Tratándose de pueblos indígenas, el Gobierno Nacional deberá agotar la consulta previa, para emitir un decreto para su reglamentación y garantizará la interculturalidad como elemento esencial del derecho fundamental a la salud para el ejercicio efectivo de los saberes, prácticas culturales, formas tradicionales y complementarias afines a la diversidad étnica.</p> <p>ARTÍCULO 3°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública, encaminada en la prevención y tratamiento de enfermedades y condiciones fisiológicas y psicológicas derivadas del consumo crónico y dependiente de cannabis en adultos.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 287. <i>Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Gobernarse por autoridades propias.</i> 2. <i>Ejercer las competencias que les correspondan.</i> 3. <i>Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</i> 4. <i>Participar en las rentas nacionales.</i> 5. <i>Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal, distrital o departamental, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley.</i> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>8</p> <p>ARTÍCULO 317. <i>Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.</i></p> <p><i>La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos</i></p>	<p><i>naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.</i></p> <p><i>La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura.</i></p> <p>ARTÍCULO 6. TRANSITORIO. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.</p> <p>ARTÍCULO 7°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este acto legislativo.</p> <p>EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 033 DE 2022 SENADO N° 002 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 22 DE NOVIEMBRE DE 2022, ACTA N° 26.</p> <p>PONENTE:  MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ Senadora de la República</p> <p>Presidente,  S. FABIO AMIN SALEME</p> <p>Secretaria General,  YURY LINETH SIERRA TORRES</p>
--	---

OFICIOS DE ADHESIÓN

OFICIO DE ADHESIÓN A PROYECTO DE LEY NÚMERO 87 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos.


Bogotá D.C., 28 de noviembre 2022

Señores
Presidencia
Secretaria General
H. Senado de la República

Asunto: Adhesión a proyecto de ley

De manera atenta y en consideración a que es un proyecto de la Bancada del Partido Verde, me permito solicitar me adhesión como coautora del proyecto de ley 087 de 2022 Senado "Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos", cuyo proyecto ya fue aprobado en la Comisión Primera del Senado de la República.

Cordialmente,


OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 1536 - Martes, 29 de noviembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA**PROYECTOS DE LEY****Págs.**

Proyecto de ley número 252 de 2022 Senado, por medio de la cual se garantiza la creación e implementación de programas territoriales de esterilización y adopción de caninos y felinos en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera del Proyecto de ley número 89 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece el Formato de Sentencias de Lectura Fácil y se dictan otras disposiciones. 7

Informe de ponencia para segundo debate en primer vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 33 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones. 13

OFICIOS DE ADHESIÓN

Oficio de adhesión a Proyecto de ley número 87 de 2022 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el registro público de cabilderos..... 20