



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 665

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de octubre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 10 DE 2014 SENADO

*por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2014

Honorable Senador

LAUREANO ACUÑA DÍAZ

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Honorable Senado de la República

La ciudad

Asunto: **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 10 de 2014 Senado**, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación que nos fue encomendada, con todo respeto, presentamos ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, el Informe de Ponencia para primer Debate Proyecto de ley 10 de 2014 Senado, *por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.*

#### **1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO**

El presente proyecto de ley es de iniciativa Congressional. Fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Luis Fernando Duque García, el día 23 de julio de 2014, ante la Secretaría General del Senado de la República.

Fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional permanente correspondiéndole el número 10 de 2014, siendo designado como ponente único para primer debate al suscrito.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 372 de 2014.

#### **2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de ley 10 de 2014 Senado, el objeto principal de la iniciativa es mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos académicos, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

#### **3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

El proyecto de ley consta de 9 artículos, incluido la vigencia, en los cuales se desarrolla:

Artículo 1°. Objeto.

Artículo 2°. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.

Artículo 3°. Cobertura de la gratuidad.

Artículo 4°. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación Superior.

Artículo 5°. Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.

Artículo 6°. Registro de gratuidad en la educación superior.

Artículo 7°. Fondo solidario de educación.

Artículo 8°. Financiamiento.

Artículo 9°. Fecha de su promulgación.

#### **4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentada, individualmente, por el Senador Luis Fernando Duque García.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y tí-

tulo de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

El proyecto de ley tendrá su primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado sin que fueran presentadas propuestas a consideración de la Comisión, por lo tanto se cumple con lo establecido en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

### 5.1 Internacional

#### 5.1.1 Sistema universal de protección de los derechos humanos

**5.1.1.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos** consagra los principios de gratuidad universal y de obligatoriedad respecto de la instrucción elemental y fundamental. En relación con la instrucción técnica y profesional proclama su carácter generalizado, y la igualdad y el mérito como criterios regentes de la educación superior:

*“Artículo 26. 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.*

**5.1.1.2 El artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales** consagra que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, en tanto que la secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, mediante la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. En cuanto a la educación superior ordena que debe promoverse su implementación progresiva gratuita sobre la base de la igualdad y el mérito:

*“(…) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*

*a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*

*b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*

*c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;(…)”*

**5.1.1.3 El artículo 28 de la Convención sobre los derechos del niño**, establece en su literal c):

*“(…) 1. Los estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*

*(…) c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados”*

#### 5.1.2 Sistema Interamericano de la Organización de los Estados Americanos

**5.1.2.1 La Convención Americana sobre Derechos Humanos** establece en su artículo 26 un estándar general de progresividad para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA:

*Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

**5.1.2.2 De manera puntual el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**

*“(…) 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:*

*(…) c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular; por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (…)”*

### 5.2 Constitución Política de Colombia

Dentro de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política, en el artículo 13 inciso 3, señala que: *“(…) 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”.* (Negrilla fuera del texto original).

A su turno, el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un Derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala Igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución Política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos pecuniarios y complementarios a quienes puedan sufragarlo.

### 5.3 Legal

Colombia ya ha avanzado en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior, que establece el **artículo 150 de la ley 1450 de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014”** (reglamentada por el Decreto 2636 de 2012), ley de suma importancia porque es la materialización del instrumento que tiene el Gobierno Nacional para dar a conocer a los ciudadanos sus objetivos y gestión durante el cuatrienio:

**Artículo 150. Subsidios educación superior.** *Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al Sisbén 1, 2 y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), generados en el periodo de amortización.*

*Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno Nacional, otorgados a través del Icetex, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:*

1. *Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia.*

2. *Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior Ecaes), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.*

*La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.*

No obstante lo anterior, es aún precario el avance legal en el tema de la gratuidad de la educación superior pública y se hace impostergable el establecimiento de medidas que permitan mejorar el acceso a la educación. Sin duda, establecer de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula es un gran paso para el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de muchos colombianos.

#### 5.4 Jurisprudencia

La Corte Constitucional, en sentencia C-376 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó:

*“(…) Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior; siempre y cuando consumenten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.” (Negrilla fuera de texto).*

#### 6. FINANCIACIÓN

El proyecto de ley en estudio consagra la creación de un Fondo Privado sin personería jurídica para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. De acuerdo con la iniciativa, dicho fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades;

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria

al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet;

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

En un primer momento, podría pensarse, en la inviabilidad de la iniciativa por recurrir a fuentes que no aseguran en su totalidad el cumplimiento de los mandatos consagrados en el proyecto de ley, además por “atentar” contra el criterio de sostenibilidad fiscal, elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, el cual se incorpora en el Título XII de la Constitución referido al régimen económico y de la Hacienda Pública en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “Constitución Económica”; dentro de este título se regulan todos los temas relacionados a los planes de desarrollo, el presupuesto, la distribución de recursos y competencias, los fines sociales del Estado y de los servicios públicos.

No obstante a lo anterior, la Corte Constitucional en varias sentencias ha sido enfática en entender que *“(…) la sostenibilidad fiscal, no es ni un derecho, ni un principio constitucional, ni representa un fin esencial del Estado. Tampoco persigue fines autónomos, ni establece mandatos particulares, por lo cual se define como un criterio que orienta a las autoridades de las diferentes ramas del poder para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior, no puede sobreponerse a la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución ni contradecir el núcleo dogmático de la misma (…)”*<sup>1</sup> En otros términos, la jurisprudencia ha sostenido que *“(…) no podrá predicarse en casos concretos que estos principios puedan ser limitados o restringidos en pos de alcanzar la disciplina fiscal, pues ello significaría que un principio constitucional que otorga identidad a la Carta Política sería desplazado por un marco o guía para la actuación estatal, lo que es manifiestamente erróneo desde la perspectiva de la interpretación constitucional”*.

Así las cosas, el principio de sostenibilidad fiscal debe entenderse como aquel que orienta la actuación de las autoridades pero en ningún caso debe convertirse en un requisito *sine qua non* para el reconocimiento de derechos. Se considera que la figura presentada por el autor de la iniciativa para el recaudo de los recursos es idónea.

Ahora bien, a pesar de ser concebida la sostenibilidad fiscal como un criterio puramente orientador, no se debe desconocer que este es indispensable para que el gobierno nacional mantenga su estabilidad macroeconómica y cumpla con sus obligaciones de pago. Es un criterio para disciplinar las finanzas públicas y reducir el déficit fiscal limitando la diferencia entre los ingresos y el gasto público.

Por lo anterior, en aras de atender este importante criterio, se recomienda incluir en el artículo 7 de la iniciativa un párrafo adicional que consagre dicho concepto y le permita al gobierno nacional optimizar y garantizar el cumplimiento de las medidas establecidas en el presente proyecto de ley, a través de la formulación de un Conpes.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia 753 de 2013 M. P. Mauricio González Cuervo.

**7. CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

El artículo 1° de la Ley 30 de 1992, define la Educación Superior como “(...) un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral (...)”. Así mismo, el artículo 6° de la referida ley señala como objetivos de la educación superior los siguientes:

- “(…)
  - a) *Profundizar en la formación integral de los colombianos, dentro de las modalidades y calidades de la educación superior; capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;*
  - b) *Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país;*
  - c) *Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;*
  - d) *Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional;*
  - e) *Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas;*
  - f) *Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines;*
  - g) *Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional, y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades;*
  - h) *Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogos a nivel internacional;*
  - i) *Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica, y*
  - j) *Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país”.*

Como se puede observar, la educación, le permite a los ciudadanos capacitarse para cumplir diferentes funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país. Así mismo, la educación en general y la superior en particular es un factor de desarrollo y progreso determinante para un país, que genera bienestar económico y social, no solo para el beneficiado directo sino para su entorno familiar y social.

Es por lo anterior que Colombia requiere promover que la mayor cantidad de colombianos ingresen a la educación superior y particularmente aquellos que gozan de menores ingresos, ya que como lo establece el artículo antes citado la educación superior. Cualquier esfuerzo que realice el estado en aras de garantizar el acceso de toda la población a la educación debe ser impulsado desde todas las instancias.

Ahora bien, al margen de la importancia general de la educación en un país, no se debe desconocer la situación que sobre el particular viven miles de ciudadanos pertenecientes a determinados sectores de la población, que por condiciones meramente económicas no pueden acceder a la educación superior. El espíritu de esta iniciativa, se centra entonces no

solo en reconocer la importancia de este proceso de formación, sino también en reconocerlo en las comunidades menos favorecidas, como lo son las pertenecientes al nivel 1 y 2 del Sisbén. Dicho reconocimiento a través de la exoneración del pago de derechos “académicos”

En los niveles 1 y 2 del Sisbén se encuentran los colombianos de menores ingresos, que generalmente son personas que escasamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior, SPADIES, publicado por el Ministerio de Educación Nacional<sup>2</sup> registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos, así:

“(…) comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3”;

hecho que evidencia el gran interés por estudiar.” El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica de las clases menos favorecidas mediante iniciativas como el presente proyecto de ley, que les otorguen mayores posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y las de todo su entorno.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación se analizarán cada uno de los 9 artículos que componen el proyecto de ley en estudio. Este análisis se hará teniendo en cuenta criterios de conveniencia y constitucionalidad del proyecto, a partir de las consideraciones propias del ponente y las recomendaciones realizadas por el Ministerio de educación Nacional al proyecto de ley mediante concepto número 2014EE71541 de fecha 19 de septiembre de 2014.

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	CONSIDERACIONES
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos académicos, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.</p>	<p><u>En este artículo, se recomienda reemplazar la expresión derechos académicos por derechos de matrícula.</u> Lo anterior debido a que los derechos académicos son definidos como “(...) la suma regulada por la autoridad competente, con la cual las familias que pueden hacerlo, contribuyen de manera solidaria para atender los costos de los servicios educativos distintos de los salarios, prestaciones sociales del personal requeridos por los establecimientos estatales para la formación integral de sus hijos durante el año académico.”<sup>3</sup>(Negrilla)</p>

<sup>2</sup> Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo n°. 14, febrero, 2010. (On line). Consulta [http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702\\_boletin\\_14.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_boletin_14.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82744.html>

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	CONSIDERACIONES	ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	CONSIDERACIONES
	fuera del texto), concepto que nos parece muy amplio al no definir qué se entiende por costos de los servicios educativos, lo que puede prestarse para interpretaciones de diversa índole que distorsionen la esencia del proyecto.	<b>Artículo 4°. Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior.</b> El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior perderá dicho beneficio en los siguientes casos: 1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de la universidad o institución de educación superior. 2. Inasistencia injustificada a clases.	Se recomienda agregar el término “superior”, en concordancia con lo expuesto para las demás disposiciones.
<b>Artículo 2°. Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.</b> El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos: 1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado. 2. Pertener al nivel uno (01) o dos (02) del Sisbén.	En este artículo se recomienda aclarar que el programa de pregrado que curse un beneficiario sea en una Institución de educación pública u oficial. Lo anterior dado a que el proyecto de ley está enfocado a promover la gratuidad en las instituciones de educación superior pública.	<b>Artículo 5°. Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.</b> Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria: 1. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a causas ambientales y sociales por un término de seis (6) meses. Este término es computable con la práctica que deben realizar las diferentes profesiones. 2. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general. Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología. 3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la universidad o institución pública de la cual es egresado durante un término de seis (06) meses. 4. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto. <b>Parágrafo.</b> Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.	<b>Numeral 1.</b> El artículo 69 de la Constitución Política establece la garantía a la autonomía universitaria, concebida como la capacidad de las instituciones universitarias de adoptar sus propios estatutos y definir libremente su filosofía y su organización interna. La Corte Constitucional <sup>5</sup> ha establecido que el contenido de esta autonomía se materializa en dos aspectos: 1. Dirección ideológica del centro educativo (planes de estudio, métodos y sistemas de investigación). 2. Potestad de establecer su organización interna (normas de funcionamiento y de gestión administrativa) En este orden de ideas, son las universidades las que determinan dentro de su ámbito cuáles deben ser sus planes académicos y de estudio, dentro de los cuales se incluyen las prácticas o requisitos que deben cumplir sus estudiantes dentro del programa correspondiente. Por lo anterior, consideramos que el numeral 1 en su aparte “Este término es computable con la práctica que deben realizar las diferentes profesiones” vulnera el principio de autonomía universitaria. En este orden de ideas, y atendiendo las observaciones realizadas por el Ministerio de Educación <sup>6</sup> , se sugiere eliminar este numeral del artículo 5° del proyecto de ley. <b>Numeral 3.</b> Sobre este particular, y en aras de respetar la autonomía universitaria esbozada en líneas anteriores. Se sugiere el numeral 3 del artículo 5° tenga en cuenta la discrecionalidad de la insti-
<b>Artículo 3°. Cobertura de la gratuidad.</b> El Gobierno Nacional, departamental y municipal de manera gradual y progresiva realizarán las gestiones necesarias para la implementación de cobertura plena. Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado. Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las universidades e instituciones educativas establezcan, conforme a su autonomía universitaria.	En este artículo se observa una imprecisión al atribuir a los gobiernos departamentales y municipales la realización de gestiones para la implementación de la cobertura plena, pues a estos entes territoriales no se les ha transferido este tipo de facultades para asegurar la prestación del servicio público de la educación superior. En palabras del Ministerio de Educación <sup>4</sup> : “(...) la gratuidad de la educación superior es una medida cuya implementación le correspondería exclusivamente al Gobierno Nacional y no a las entidades territoriales, pues se reitera, una ley orgánica no les ha asignado la competencia de asegurar la prestación del mencionado servicio público”. En conclusión sería al Gobierno central al que le correspondería realizar las gestiones pertinentes para garantizarlo. Se sugiere ajustar este artículo a la normatividad vigente en materia de competencias. Por otro lado, se sugiere delimitar el término “instituciones educativas” por el término “instituciones oficiales de educación superior”, coincidimos con el Ministerio de Educación en el sentido de que la gratuidad propuesta es solo para entidades oficiales.		

<sup>4</sup> Concepto No. 2014EE71541 de fecha 19 de septiembre de 2014.

<sup>5</sup> Sentencia T-310 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero citada en Sentencia T-141 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>6</sup> Concepto número 2014EE71541 de fecha 19 de septiembre de 2014.

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	CONSIDERACIONES
	<p>tución educativa para vincular a un egresado para prestar sus servicios profesionales. Lo anterior debido a que no se le puede imponer sanciones, tecnológicos o técnicos. Lo anterior debido a que no se le puede imponer el acogimiento de todos los estudiantes egresados beneficiarios de esta ley sin filtro alguno o sin atender a las necesidades puntuales de la comunidad universitaria. <u>Se sugiere la modificación del numeral 3 del artículo 5°.</u></p>
<p><b>Artículo 6°. Registro de gratuidad en la educación superior.</b> Créese el registro de gratuidad en la educación superior a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.</p>	
<p><b>Artículo 7°. Fondo solidario de educación.</b> Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministro de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública. El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes: 1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades; 2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet; 3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas; 4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley. <b>Parágrafo 1°.</b> Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y</p>	<p>Conforme con lo expuesto en el aparte relacionado con la financiación de las medidas adoptadas en esta iniciativa, se recomienda la inclusión de un cuarto párrafo en los siguientes términos: <b>Parágrafo 4°. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo. El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.</b></p>

ARTÍCULO ORIGINAL PROYECTO DE LEY	CONSIDERACIONES
<p>clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija. <b>Parágrafo 2°.</b> Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas. <b>Parágrafo 3°.</b> El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno Nacional.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> Autorízase al gobierno nacional, a los gobiernos departamentales y municipales para que incluyan en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.</p>	<p>En el mismo sentido de lo anotado para el artículo 3° del presente proyecto de ley, se sugiere la eliminación de gobiernos departamentales y municipales.</p>
<p><b>Artículo 9°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

**9. PROPOSICIÓN**

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la comisión sexta del Senado de la República, darle primer debate **al Proyecto de ley número 10 de 2014 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones**, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Senadores,



MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2014 SENADO**

*por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos de matrícula, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2°. *Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.* El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado en una institución oficial de educación superior.

2. Pertenecer al nivel uno (01) o dos (02) del Sisbén.

Artículo 3°. *Cobertura de la gratuidad.* El Gobierno Nacional promoverá que la gratuidad de la educación superior en instituciones oficiales se vaya implementando progresivamente de acuerdo con las capacidades reales del Estado colombiano.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior pública deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las instituciones oficiales de educación superior establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Artículo 4°. *Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior pública.*

El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior pública perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de las instituciones oficiales de educación superior.

2. Inasistencia injustificada a clases.

Artículo 5°. *Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.* Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del gobierno nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

2. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la institución oficial de educación superior de la cual es egresado durante un término de seis (06) meses. Lo anterior respetando el principio de autonomía universitaria.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6°. *Registro de gratuidad en la educación superior pública.* Créase el registro de gratuidad en la educación superior pública a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley,

conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 7°. *Fondo solidario de educación.* Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades;

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet;

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2°. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3°. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Para efectos de cumplir con la gratuidad en la educación superior pública, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento Conpes que propenda por la sostenibilidad de la ley, y adopte las medidas necesarias para garantizar el fortalecimiento de las fuentes de financiación señaladas en el presente artículo.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.

Artículo 8°. Autorízase al gobierno nacional para que incluya en su presupuesto general las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 80 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta  
el Acto Legislativo 02 de 2009.*

**Palabras clave:** *Cannabis; Medicinal; enfermedades crónicas; terapéutico; dolor.*

**Instituciones clave:** *Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Relaciones Exteriores.*

**I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Argumentos de la Exposición de Motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos técnicos.
- Viabilidad fiscal.

Foro: *Uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia.*

- Consideraciones del ponente.
- Conclusión.
- Pliego de Modificaciones.
- Proposición.

**II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES**

El **Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado**, fue radicado el martes 2 de septiembre de 2014 en la Secretaría General del Senado de la República, por su autor el honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón. Posteriormente, el jueves 4 de septiembre de 2014, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del proyecto de ley, y el miércoles 10 del mismo mes -mediante Acta MD-09- se designó como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.

**III. OBJETO Y CONTENIDO  
DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley –que cuenta con 6 artículos– busca crear un marco para la regulación del cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos en el territorio nacional. De esta manera, su objetivo es permitir el acceso a un mecanismo de uso compasivo para el manejo de enfermedades crónicas y terminales y al mismo tiempo, responder de forma eficaz a las graves consecuencias que trae la actual política de prohibición a través de un modelo de regulación basado en datos clínicos y científicos que permitan abordar el consumo abusivo de drogas en Colombia y los círculos de violencia y criminalidad que trae consigo.

De manera textual, la exposición de motivos señala que el proyecto: “*no busca simplemente importar un modelo extranjero relacionado con el uso medicinal de la marihuana sino acumular evidencia científica que (nos) permita ser efectivos en la respuesta a los*

*riesgos que presenta el consumo de marihuana; para lo cual, es fundamental reconocer las características particulares de nuestro país, el perfil epidemiológico de sus habitantes, las condiciones de cultivo y producción interna”.*

**IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN  
DE MOTIVOS**

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. Los estudios clínicos y preclínicos presentados en el proyecto de ley, muestran avances en la investigación sobre los efectos terapéuticos de la marihuana y plantean la necesidad de seguir adelantando estudios que permitan conocer sus efectos colaterales, los riesgos que pueden presentarse en el consumo a temprana edad, la manera de prevenirlos y en fin, recoger investigaciones sobre la mejor manera de regular el uso de esta sustancia, con fines de alivio y manejo del dolor en pacientes de diversas enfermedades.

2. El uso medicinal o terapéutico del cannabis ha sido un tema controversial que ha tenido discusión en varios países. Sin embargo, diversos grupos sociales y la comunidad científica han promovido la legalización de la planta, dados los beneficios encontrados en el tratamiento de múltiples enfermedades.

3. Varios tratados internacionales que se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, restringen la fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, siempre y cuando no sean utilizados con propósitos médicos y científicos. Así, la Convención Única Sobre Estupefacientes” -1961, “Convención Única Sobre Sustancias Psicotrópicas” -1971– y la “Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.–1988– contemplan excepciones a la prohibición general y permiten el uso de estas sustancias con fines científicos y fines médicos, por lo que el actual proyecto de ley, está en concordancia con los compromisos internacionales vigentes.

V. Varios estudios científicos a la fecha, relacionan los beneficios del uso medicinal del cannabis. Por nombrar solo algunos de los citados en el proyecto de ley, encontramos la investigación titulada *Cannabinoids in medicine: A review of their therapeutic potential* que afirma que los cannabinoides (entre ellos, el THC), tienen efectos beneficiosos en la salud de las personas bajo condiciones controladas científicamente<sup>1</sup>. Por su parte, el estudio “*Medicinal use of Cannabis in the United States: Historical Perspectives, Current Trends, and Future Directions*” (Aggarwal SK, 2009) destaca la eficacia del cannabis como analgésico y compara sus efectos secundarios con aquellos encontrados en los opiáceos, afirmando que los efectos secundarios o adversos son relativamente raros o ausentes, en contraposición con el síndrome de abstinencia y la dependencia que generan los opiáceos tradicionales. Así, pudo concluir que como analgésico, los cannabinoides son extremadamente seguros, y tienen una toxicidad mínima. También, la Escuela de Salud Pública de Harvard presentó un estudio, sobre el uso de la marihuana en el tratamiento de la diabetes y encontró que el uso regular del cannabis tuvo relación directa con niveles

<sup>1</sup> Alchimia. Marihuana medicinal: 72 ensayos clínicos demuestran su eficacia. Octubre de 2009. Disponible en: <http://www.alchimiaweb.com/blog/marihuana-medical/>

más bajos de insulina en ayunas y probabilidades de menor resistencia a la insulina, una de las características que conducen a la diabetes<sup>2</sup>. Finalmente el reciente estudio “*Patterns of Use of Medical Cannabis Among Israeli Cancer Patients: A Single Institution Experience*” muestra el consumo de cannabis como altamente eficaz en pacientes con cáncer avanzado.

## VI. MARCO NORMATIVO

### 1. MARCO CONSTITUCIONAL

El texto del proyecto de ley, ha sido redactado en armonía con los preceptos de la Carta Política que de manera clara y expresa disponen:

- ARTÍCULO 16. Libre desarrollo de la personalidad.

- ARTÍCULO 18. Libertad de conciencia.

- ARTÍCULO 20. Libertad de expresión.

- ARTÍCULO 49. Garantía de acceso a los servicios de promoción, protección de la salud y, prohibición del porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica.

### 2. MARCO LEGAL

El texto del proyecto de ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

- **Ley 30 de 1986**, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto de ley es afín a la normativa bajo estudio, debido a que en los artículos 2º, literal j) y 3º, se permite el porte de la dosis de uso personal y el uso de estupefacientes para usos médicos y científicos.

A continuación se transcriben los artículos que mayor relevancia tienen con el presente proyecto de ley.

“**Artículo 2º.** Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

j) *Dosis para uso personal:* Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo.

*Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachis la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.*

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

“**Artículo 3º.** La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud”.

## VII. MARCO JURISPRUDENCIAL

Sobre la naturaleza y características de este proyecto de ley, las Altas Corporaciones se han pronunciado a través de las siguientes sentencias:

- *Sentencia C-221/94 del 5 de mayo de 1994.* M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

<sup>2</sup> Univisión Salud. ¿Marihuana contra la diabetes? 17 de mayo de 2013. Disponible en: <http://salud.univision.com/es/diabetes/marihuana-contra-la-diabetes> Consultada el 18 de julio de 2014.

Frente a los límites que se le imponen al legislador en el campo del derecho a propósito del consumo de la dosis mínima y su relación con los principios de Dignidad Humana y Autonomía de la Voluntad, la Corte Constitucional afirmó:

“*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”.*

Más adelante, en relación con el principio de la Libertad y la Autonomía que se encuentran consignados en la Constitución, la Corte afirmó:

“*Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Si la persona resuelve, por ejemplo, dedicar su vida a la gratificación hedonista, no injerir en esa decisión mientras esa forma de vida, en concreto, no en abstracto, no se traduzca en daño para otro. Podemos no compartir ese ideal de vida, puede no compartirlo el gobernante, pero eso no lo hace ilegítimo. Son las consecuencias que se siguen de asumir la libertad como principio rector dentro de una sociedad que, por ese camino, se propone alcanzar la justicia.” ... “Reconocer y garantizar el libre desarrollo de la personalidad, pero fijándole como límites el capricho del legislador, es un truco ilusorio para negar lo que se afirma. Equivale a esto: “Usted es libre para elegir, pero sólo para elegir lo bueno y qué es lo bueno, se lo dice el Estado”.*

Antes de terminar, la Corte argumentó que el hombre libre es el destinatario del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetar la Dignidad Humana, la Autonomía Personal y el Libre Desarrollo de la Personalidad cuando de controlar el consumo de sustancia se trata. Así, manifestó:

“*Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales”.* ... “*Si, en una hipótesis meramente teórica -que la Corte no propicia ni juzga deseable- una sociedad de hombres educados y libres resuelve vivir narcotizada, nada ético hay que oponer a esa decisión. Pero si dichos supuestos se dan, es altamente probable que tal cosa no ocurra. La educación tiene por destinatario, idéntico sujeto que el derecho: el hombre libre”.*

... “*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”.*

- *Sentencia C-574 del 22 de julio de 2011.* M. P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Con ocasión de una acción pública de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo número 02 de 2009, la Corte Constitucional delimitó con claridad los conceptos de prohibir, penalizar y crear excepciones con fines médicos, cuando a consumo de drogas se refiere. Así la Corte expresó:

*“En lo que respecta a la definición de “prohibición”, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como “el vedar o impedir el uso o ejecución de algo”. Este concepto de prohibición se diferenciaría del concepto de “penalización” que se define desde el punto de vista jurídico como “el tipificar como delito o falta una determinada conducta” y desde el uso común como “el imponer una sanción o castigo”. Teniendo en cuenta lo anterior, la norma no iría en contra del precedente de la Sentencia C-221 de 1994 y las Sentencias de la Corte Suprema sobre antijuridicidad material en la llamada “dosis de aprovisionamiento”, ya que no se trataría de penalizar en este caso, sino de prohibir. Por último se debe resaltar que en esta primera parte del inciso sexto se establece como excepción de la prohibición, la prescripción médica.”...*

*“Como se ha advertido, si se tiene en cuenta únicamente la interpretación del apartado demandado, se podría deducir que la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes y sicotrópicas que se establece en la primera parte del inciso sexto es absoluta. Sin embargo, como se analizó en la interpretación sistemática, teleológica y literal, no tienen en cuenta los demandantes la segunda oración que compone el inciso sexto que se refiere a que “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” y la tercera oración que indica que, “El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto”.*

• Sentencia C-491 del 28 de junio de 2012. M. P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

En esta oportunidad, la Corte ratificó que no se penaliza el consumo de la dosis mínima en Colombia y adicionalmente señaló que el uso de drogas para fines individuales es un desarrollo del principio de libertad, constitucionalmente consagrado, por lo que prohibirlo significa criminalizar un comportamiento carente de idoneidad para lesionar bienes jurídicos protegidos.

*“...el concepto de dosis personal, corresponde a una categoría jurídica que se encuentra vigente y regulada en el orden jurídico colombiano, respecto de la cual la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha efectuado notables desarrollos en los que ha declarado la no punibilidad del porte de sustancias estupefacientes en cantidades de baja significación. Para el efecto, ha relacionado los principios constitucionales de dignidad, libertad y libre desarrollo de la personalidad, con categorías penales como la ausencia de lesividad material de estas conductas, toda vez que se trata de comportamientos que carecen de relevancia para la afectación de los bienes jurídicos que protege el tipo penal del artículo 376, que trascienden la salud pública, alcanzando otros valores como la seguridad pública y el orden económico y social”.*

*“En conclusión, las conductas alternativas descritas en el artículo 376 del Código Penal comprenden el “tráfico, fabricación o porte” de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética en las cantidades previstas en los incisos primero, segundo y tercero del artículo 376 C. P., con exclusión del porte o conserva-*

*ción de la cantidad considerada como dosis para uso personal, toda vez que: (i) se debe distinguir entre las conductas constitutivas de narcotráfico y el porte de sustancia para el consumo personal; (ii) este último comportamiento no reviste idoneidad para afectar los bienes jurídicos de la salubridad pública, la seguridad pública y el orden económico y social, protegidos en las normas que penalizan el narcotráfico, en cuanto que se trata de una conducta que no trasciende el ámbito personal del individuo; (iii) la penalización del porte o conservación de sustancia estupefaciente en cantidad considerada como dosis personal comportaría vulneración del principio de proporcionalidad y prohibición de exceso en materia penal, comoquiera que se estaría criminalizando un comportamiento carente de idoneidad para lesionar bienes jurídicos amparados por la Constitución; (iv) la prohibición que introdujo el Acto Legislativo 02 de 2009 en el artículo 49 de la Constitución en cuanto al porte y consumo de sustancia estupefaciente o sicotrópica, no conduce a la criminalización de la dosis personal, comoquiera que no comporta una finalidad represiva frente a quien tenga la condición de adicto, sino de protección a través de medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, las cuales deben contar con el consentimiento informado del adicto”.*

• Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Radicación 33409 del 3 de septiembre de 2014. M. P. JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ.

Se destaca especialmente este fallo de la Corte Suprema de Justicia en cuanto se refiere a proyectos como el presente, para enmarcarlo dentro de las facultades que otorga la Ley y que buscan reglamentar una disposición Constitucional en el ámbito del ordenamiento jurídico vigente.

*“Así las cosas, cabe concluir que en Colombia, la despenalización del consumo y porte de drogas estupefacientes en cantidades normativamente señaladas como dosis para uso personal, es tema que constitucional, legal y jurisprudencialmente ha de entenderse por superado, máxime si desde el marco constitucional se ha comprendido que el adicto es un enfermo que requiere de atención especial del Estado, a fin de lograr su recuperación.*

*...Sucede además, que en opinión de la Corte, las recientes manifestaciones del Gobierno nacional sobre el apoyo a la “legalización del uso medicinal de la marihuana”, no constituyen cosa distinta que el ejercicio del poder reglamentario otorgado al ejecutivo por el artículo 3° de la Ley 30 de 1986, según el cual <La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales estos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud>>, y no la exteriorización de la voluntad del órgano gubernamental por promover la legalización generalizada del cultivo, fabricación, importación, exportación, y suministro indiscriminado de sustancias estupefacientes como se ha querido presentar por algunos medios, pues acorde con la normativa constitucional y legal vigente, a la Corte le resulta claro que el tráfico, fabricación o porte de sustancias estupefacientes en cantidades no catalogadas como dosis de uso personal, sigue siendo considerado por la ley como comportamiento lesivo de la salud pública que amerita la aplicación de las correspondientes consecuencias jurídicas”.*

## VIII. CONCEPTOS TÉCNICOS

### 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El pasado 10 de octubre, el despacho del Senador Juan Manuel Galán solicitó concepto técnico sobre el Proyecto de Ley al Ministerio de Justicia y del Derecho. En respuesta, el doctor Miguel Samper Strouss, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, mediante concepto del 22 de octubre de 2014, resaltó la importancia que tiene el proyecto de ley para el debate que se está realizando actualmente en el país, especialmente, en relación con la creación de una nueva política de drogas.

De acuerdo con el doctor Samper, el Ministerio de Justicia y del Derecho, viene desarrollando un proceso de cambio de enfoque en las diferentes estrategias desplegadas sobre la oferta de drogas, el consumo y la criminalidad asociada, para abordar estos fenómenos desde una perspectiva humana, inteligente, basada en evidencia y que canalice esfuerzos sobre las causas más importantes de la problemática. Así, resaltó que este debate debe enriquecerse a partir de las experiencias que ya existen en otros países y respaldó el proyecto de ley bajo estudio, afirmando que se encuentra plenamente alineado con la normativa internacional y el Estatuto Nacional de Estupeficientes, vigente.

Al profundizar sobre la normativa internacional destacó que el marco de fiscalización internacional de drogas vigente, constituido por la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, busca garantizar la adecuada disponibilidad de las sustancias controladas para fines médicos y científicos, así como evitar el desvío con fines ilícitos, con lo cual se entiende que la comunidad internacional reconoce los fines médicos y científicos de las sustancias estupeficientes y en ese marco, permite su uso.

En el contexto nacional, afirmó que la regulación de la sustancia se encuentra en cabeza de varias entidades como el Invima, entidad competente para expedir el registro sanitario de cada producto farmacéutico y el Ministerio de Salud y Protección Social, quien a través del Fondo Nacional de Estupeficientes, está encargado de expedir los permisos necesarios para la importación, producción, procesamiento, transformación, fabricación, almacenamiento distribución, venta, compra y uso de los medicamentos controlados, de acuerdo con las facultades otorgadas en los artículos 3° y 20 de la Ley 30 de 1986, y la reglamentación adoptada mediante Resolución número 1472 de 2006 del Ministerio de Protección Social.

Adicionalmente y como parte de una nueva estrategia integral en materia de drogas, al interior del Ministerio se han realizado ajustes para responder a las nuevas tendencias y desafíos del contexto actual. Así por ejemplo, en el ámbito de la reducción del consumo de drogas, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social desarrollan el proceso de formulación del Plan de Reducción del consumo de Drogas 2014 – 2021, a través de consultas participativas entre diversos sectores sociales. Por su parte, en relación con la reducción de daños, la política pública busca prevenir las consecuencias del consumo problemático de drogas, enfocándose especialmente en los usuarios de drogas por vía inyectada.

En esa misma línea, el proyecto de ley bajo estudio plantea un cambio de paradigma, dirigido a interven-

ciones más humanas y racionales como alternativas a las penas de prisión para los actores más débiles de la cadena de drogas, afirmó el Viceministro. Adicionalmente, Colombia lidera el Grupo de Trabajo que elabora el Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas, creado en el marco de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas en su 55 Período Ordinario de Sesiones realizado en mayo de 2014 en Washington.

Esta nueva perspectiva frente a la lucha contra las drogas, considera la evidencia empírica como el insumo esencial para la construcción de la política pública, razón por la cual, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordina el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), establecido como centro de generación de conocimiento a través de la recopilación de datos y el desarrollo de líneas de investigación y generación de evidencia en las áreas de cultivos, producción y criminalidad asociada. Adicionalmente, este Ministerio creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas, grupo integrado por expertos destacados en materia de formulación y análisis de drogas, encargado de evaluar los resultados y el impacto de las estrategias que se han ejecutado durante los últimos años en esta materia. A la fecha, el Ministerio de Justicia y del Derecho está promoviendo espacios de diálogo nacional sobre el futuro de la política de drogas en Colombia, como escenarios de comunicación con los ciudadanos, desde las realidades sectoriales y territoriales del problema de las drogas.

Para terminar, el Ministerio presentó algunos interrogantes que espera sean resueltos ya sea por el legislador, o por quien formule la política y consecuente reglamentación del tema. En sus preguntas, el doctor Samper incluyó lo relacionado con la producción de la marihuana y el modelo de monopolio del Estado, preguntas sobre la delegación que el Estado haría sobre la producción y comercialización de estos productos a privados y los controles o condicionamientos que aquellos deberían tener, así como preguntas sobre qué tipo de restricciones se establecerán en cuanto a publicidad y comercialización de productos a base de marihuana a menores de edad, cómo se regulará la responsabilidad médica frente al uso de la marihuana y cómo limitar el acceso del producto, solo a los pacientes.

Por último reiteró el apoyo y participación en la discusión y debate del presente proyecto de ley y resaltó que este tipo de iniciativas fomentan *“la construcción democrática y participativa sobre sustentos empíricos de la política de drogas”*.

### 2. Ministerio de Salud y Protección Social

El pasado 10 de octubre, el despacho del Senador Juan Manuel Galán solicitó concepto técnico sobre el proyecto de ley al Ministerio de Salud y Protección Social. Aunque no se recibió formalmente respuesta ante el despacho del Senador Ponente, el doctor Alejandro Gaviria, Ministro de la cartera consultada, presentó algunas consideraciones sobre el proyecto de ley el pasado jueves 23 de octubre de 2014 en el Foro: *Uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia*, celebrado en el recinto de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República.

Para elaborar las consideraciones al presente proyecto de ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, conformó un equipo interno de trabajo con participación del Invima. Este equipo presentó un conjunto

de consideraciones, que nos permitimos resumir, dada la relevancia del tema:

En primer lugar, el Ministerio consideró que la introducción de medicamentos debe sustentarse en evidencia científica por lo que, dados los recursos y el conocimiento de la industria farmacéutica, sería conveniente que fuera ella la que se encargara del desarrollo científico de medicamentos con base en marihuana. En este sentido, hizo un llamado a que se promuevan estudios clínicos relevantes sobre la toxicología de la planta en grupos etarios específicos de la población colombiana, que permitan argumentar su uso en el país como producto medicinal y clasificarlo en la categoría de fitoterapéutico.

Como parte de la evidencia científica con la que cuenta el Ministerio, la entidad resaltó la eficacia de medicamentos basados en marihuana como antiemético y regulador del apetito. Sin embargo, mencionó que la planta de la marihuana no ha sido probada por la FDA; lo que ha sido probado como medicamento, es el principio activo THC.

Adicionalmente, el Ministerio encontró que el proyecto no contiene una regulación de los requisitos o condiciones de comercialización, no específica con claridad si se trata de la comercialización de la planta o de los principios activos, como es el caso del THC, escenario en el cual, se deberán seguir los lineamientos del Decreto 677 de 1995, norma por la que hoy en día se reglamenta el Régimen de Registros, Control de Calidad y el Régimen de Vigilancia Sanitaria de Medicamentos.

En relación con el debate sobre si el uso del cannabis que se pretende regular se debe considerar dentro de los denominados productos Fitoterapéuticos, o no, el Ministerio planteó la necesidad de decidir sobre su inclusión en el listado de plantas medicinales aceptadas con fines terapéuticos, caso en el cual, se debe tener concepto favorable por parte de la comisión revisora (Sala Especializada de Productos Fitoterapéuticos y Suplementos Dietarios), la cual deberá verificar la información disponible sobre uso seguro, información toxicológica y estudios clínicos sobre eficacia en preparaciones farmacéuticas, a base de plantas medicinales con fines terapéuticos.

Al profundizar sobre la categoría en la que se deben incluir los productos derivados de la marihuana, el Ministerio afirmó que el marco normativo actual para los productos Fito-terapéuticos, establece en el artículo 21 del Decreto 22656 de 2004, que los mismos no podrán contener en su formulación sustancias con actividad de estupefacientes o psicotrópicas. Por el contrario, si se permite el uso de sustancias químicamente definidas y aisladas de las especies de cannabis como el tetrahidrocanabinol (THC) o sus derivados sintéticos. Estos productos no deben ser clasificados como Fitoterapéuticos sino como medicamentos de síntesis, por ser preparaciones de control especial, argumentó.

En relación con la venta y distribución de las preparaciones medicinales a partir de cannabis sativa, el Ministerio consideró que las entidades de control deben establecer políticas claras de cómo será el control que se realizará sobre el cultivo, producción, comercialización y la venta al público de esta sustancia.

Finalmente, abordó lo relacionado con el permiso para el cultivo de la planta, para mencionar la necesidad de definir quién ejercerá la vigilancia del cultivo y de la fabricación y qué autoridad va a controlar que no haya un cultivo que sobrepase la fabricación y los

usos terapéuticos, de acuerdo con los estudios científicos aportados. En este sentido se pregunta sobre si un fabricante extranjero desea fabricar productos con esta planta, ¿cómo será el proceso para la exportación de esta materia prima y luego la importación de los productos? ¿Quién vigilará la fabricación de estos productos en el exterior?

### 3. Ministerio de Relaciones Exteriores

El pasado 10 de octubre, el despacho del Senador Juan Manuel Galán solicitó concepto técnico sobre el proyecto de ley al Ministerio de Relaciones Exteriores. A la fecha de radicación de la presente ponencia, no se ha recibido respuesta de la entidad consultada.

## IX. VIABILIDAD FISCAL

### El Mandato Legal

El artículo 7° de la Ley 819 del 9 de julio 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, ordena expresamente que:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal a Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.<sup>3</sup> (El texto original no se encuentra subrayado).*

<sup>3</sup> Sobre la interpretación de este artículo la CORTE CONSTITUCIONAL ha dicho: “36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.” “Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos

Pese a la obligación anteriormente descrita, a la fecha de rendición de esta ponencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no se pronunció sobre el presente proyecto de ley. En efecto, el viernes 10 de octubre de 2014 fue enviado vía correo electrónico a la cartera de Hacienda, solicitud para que rindiera concepto técnico sobre el **Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado**.

En opinión del ponente, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que limite su trámite legislativo.

#### X. FORO “USO MEDICINAL DE LA MARIHUANA: DEL MITO A LA EVIDENCIA”

El jueves 23 de octubre de 2014 se llevó a cabo el Foro “Uso Medicinal de la Marihuana: Del Mito a la Evidencia”, en el cual representantes del Gobierno Nacional, expertos investigadores en temas de criminalidad, violencia, prevención y consumo de sustancias psicoactivas, representantes de laboratorios farmacéuticos, médicos y pacientes, expusieron sus puntos de vista y observaciones sobre el proyecto de ley bajo estudio.

Al iniciar el debate, el Senador Juan Manuel Galán, relató la experiencia de su viaje al estado de Colorado junto con otros cuatro Senadores y el Viceministro de Justicia, para conocer la implementación de la regulación de la marihuana medicinal. Esta experiencia, le permitió a la delegación colombiana compartir con funcionarios públicos, representantes, Senadores, pacientes, médicos y encargados de dispensarios y conocer a fondo los detalles de esta implementación, así como la manera local de controlar asuntos como la publicidad del producto, la restricción del acceso a menores de edad y estrategias de prevención del consumo abusivo de la sustancia. Posteriormente, el Senador Jaime Amín Hernández representante del Partido Centro Democrático, que hizo parte de la comitiva que se trasladó a Estados Unidos, relató su asombro al evidenciar cómo pacientes que han sido tratados con medicina tradicional sin lograr resultados satisfactorios, han encontrado en el cannabis medicinal una nueva opción para tratar sus enfermedades. En especial, el Senador Amín, relató apartes de la entrevista hecha al médico tratante Alan Shackelford, quien dio testimonio de la eficacia del cannabis para el manejo de diversos tipos de dolores, y en especial como tratamiento en el diagnóstico de epilepsia refractaria en menores

*nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. □ “por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”. Sentencia C - 502 del 4 de julio de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.*

de edad. Así, los Senadores expusieron los logros del estado de Colorado en la regulación del uso terapéutico de la marihuana resaltando cómo, al lograr la regulación del mercado y la definición de impuestos sobre las ventas, el Departamento de Hacienda de Colorado en el primer semestre de 2014, había recaudado más de 30 millones de dólares, dinero destinado a la investigación de este tipo de medicina y de mejores estrategias de prevención. Al terminar, el Senador Amín afirmó que aunque su primera aproximación al tema fue con bastante escepticismo, luego de conocer la experiencia mencionada cambió sus ideas, concluyendo que una estrategia efectiva de control de la sustancia sumada a los esfuerzos de todas las autoridades competentes, permitirían lograr el mejor beneficio para la población.

Posteriormente, Alejandro Gaviria Uribe, Ministro de Salud y Protección Social inició su intervención respaldando el presente proyecto de ley, haciendo un llamado sobre la necesidad de iniciar el debate de marihuana con fines medicinales bajo evidencia científica y enfatizando en la importancia de que la política antidroga aborde los problemas de salud pública con gran respeto por los Derechos Humanos. Así mismo, resaltó que de acuerdo con un estudio que él mismo realizó en el que citó a varios expertos en la materia, es más seguro el consumo de marihuana que el de alcohol y que no hay conexión causal entre la legalización de la dosis mínima y el aumento del consumo en ningún país. Afirmó que las preocupaciones sobre esta sustancia han sido exageradas y que ha habido estudios en los que la legalización del uso medicinal ha tenido un impacto nulo o leve en el consumo, es decir, que es posible que la despenalización no lleve necesariamente a un aumento en el consumo. Por último, anunció que el Ministerio acompañará todo este proceso de regulación con responsabilidad, coherencia, apego a la evidencia y decidido compromiso.

Por su parte, Miguel Samper Strouss, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, celebró el inicio del foro sobre un cambio en la política de drogas en el país, resaltando que para reducir la violencia asociada con el narcotráfico, más que una mano dura es necesario una mano inteligente, es decir, una que dirija los mayores esfuerzos a los eslabones más fuertes de la cadena criminal y busque caminos alternativos al encarcelamiento para los eslabones más débiles del narcotráfico. De igual forma mencionó la necesidad de que el Estado haga una intervención integral del territorio en materia de drogas, que busque generar condiciones de seguridad, infraestructura, servicios de justicia, accesos de seguridad social en el campo, y que al mismo tiempo, esa nueva política antidrogas, sean una política participativa, integral, adecuada y adaptada a las necesidades del país. Para terminar, ratificó el respaldo del Gobierno nacional al presente proyecto de ley y a la búsqueda de una nueva política pública de drogas que diferencie los eslabones de la cadena del narcotráfico y atienda a las poblaciones que se ven más afectadas, por los círculos de criminalidad alrededor de estas sustancias.

Seguidamente, Andrés López, asesor de la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, indicó la importancia de hacer una diferencia entre el mito y la evidencia, aclarando algunas bases científicas para iniciar el debate. Así, mencionó que el cannabis es un género de plantas de flores pertenecientes a la familia *Cannabaceae* del cual se logran obtener subespecies o variedades diferentes por cru-

ces entre sí, para modificar su composición química (que puede ir del 2% de THC (factor psicoactivo) a un 28% de THC) y lograr un efecto psicoactivo mucho más fuerte. Como resultado de lo anterior, explicó que existen variedades de cannabis que no son alucinógenas, por lo que no pueden denominarse como droga sino como cáñamo y que la marihuana como tal, tiene más de 400 componentes de los cuales 60 se denominan cannabinoides y endocannabinoides, que pueden ser producidos sintéticamente para emular la acción de THC.

Juan Carlos Garzón, Investigador del Woodrow Wilson Center y coordinador del proyecto “*Crimen Organizado y Economías Criminales en América Latina y el Caribe*”, en la Universidad de Georgetown, se centró en cómo los legisladores deben lidiar con los mitos sobre este tema, desde la política. Así, abordó la complejidad de modificar percepciones y prejuicios sobre este tema y expuso cómo la política de drogas actual se funda en disposiciones internacionales que no se han modificado en 40 años desconociendo la evidencia existente. Continuando su exposición, hizo un llamado a los medios de comunicación a “*poner los mitos en sus justas proporciones*”, con el fin de que aborden este debate desde un punto de vista serio e imparcial, que no caiga en la trampa de tomar hechos puntuales para construir reglas de carácter general. A manera de ejemplo, presentó un Estudio del “*National Bureau of Economic Research*”, que muestra que entre los años 2004 y 2011 los Estados Federales de Estados Unidos que han decidido regular la marihuana medicinal, no han experimentado aumento del consumo de esta sustancia en menores de edad sino un leve ascenso en la población adulta, y una disminución en el consumo de cocaína, lo que pone en entredicho la teoría que el cannabis es la “*puerta de entrada*” para drogas más fuertes. Adicionalmente, afirmó que el consumo de marihuana en la población adolescente ha bajado en algunos Estados que han regulado el cannabis medicinal, por lo que en los Estados Unidos no hay información que pruebe un aumento desmedido en el consumo de los adolescentes, luego de la regulación legal.

Posteriormente, Carlos Arturo Carvajal, Catedrático Investigador y coordinador de estudios y programas de prevención y tratamiento del abuso de sustancias psicoactivas en Colombia, América Latina y el Caribe, mostró su preocupación por el tema del debate pues insistió en afirmar que en Colombia la marihuana no es ilegal para fines médicos o científicos. Así, respaldó el proyecto de ley bajo estudio, afirmando que es fundamental que el Estado continúe ejerciendo su rol como regulador y que sea quien determine cuáles son los beneficios y contraindicaciones del uso medicinal del cannabis.

William Quevedo Buitrago, Médico Magíster en Toxicología y Especialista en adicciones, centró su presentación en que los beneficios o riesgos del uso medicinal de la marihuana, yacían en la dosis que se les administra a los pacientes. Así, afirmó que el reto en esta materia estaba en sacar el mayor provecho de la planta y en concentrar esfuerzos en investigaciones alrededor del tema, pues varios estudios demuestran su beneficio para ciertas enfermedades, pero al mismo tiempo, hay otros en los que su administración no sería lo más indicado. Es por esto que se deben iniciar las investigaciones necesarias en nuestro país con el fin de darle a los médicos y a los pacientes, mayor informa-

ción sobre las posibilidades para el tratamiento de diversas enfermedades o para mejorar la calidad de vida de pacientes en etapa terminal.

Por su parte, Camilo Uribe Granja, Médico Toxicólogo y Coordinador de Toxicología del Hospital Infantil Universitario de San José, resaltó la importancia de la Ley 1566 de 2012 sobre tratamiento para las personas que son adictas a sustancias psicoactivas y acentuó el hecho de que la investigación que se debe llevar a cabo en el país, debe estar dirigida a encontrar variedades de marihuana con alto contenido de cannabidiol y menor concentración de THC. Recordó que nuestro país presenta altos índices de consumo de sustancias psicoactivas y especialmente de marihuana y resaltó la importancia de vincular al debate sobre este tema, a la comunidad científica quien será la que en últimas implemente las decisiones del legislador en materia de regulación de esta sustancia. Para llevar a cabo esa tarea, mencionó la necesidad de crear una Agencia Nacional de Cannabis, como órgano estatal encargado de la regulación, control y sanción de las disposiciones legales.

Seguidamente, Alberto Bravo Borda, Presidente Ejecutivo de la Asociación de Industrias Farmacéuticas Colombianas Asinfar, indicó que el tema central de la discusión sobre la marihuana es la dosis adecuada para curar o disminuir los problemas de personas que están padeciendo enfermedades de alta gravedad. Adicionalmente, advirtió que la discusión sobre el tema estará expuesta a la “satanización” de este proyecto de ley por parte de la opinión nacional y que el papel de los medios de comunicación va a ser muy importante para lograr una discusión de alto nivel.

Luis Guillermo Restrepo, Presidente del Colegio Nacional de Químicos Farmacéuticos, confirmó su respaldo al proyecto de ley, pero mencionó su preocupación por los detalles de la regulación. En esa línea, pidió a las partes que van a estar a cargo del tema ofrecer claridad sobre los conceptos legales e ilegales que puedan surgir en el camino e indicó la necesidad de que la nueva política pública sobre esta materia tenga en cuenta la participación de todas las personas que puedan llegar a estar interesadas para que sea funcional para el país y que se marque un nuevo hito en el escenario internacional.

Camilo Borrero fue uno de los invitados al foro sobre la marihuana. Él es creador y Director de Cannamedic, un centro dedicado al tratamiento de la adicción a sustancias estupefacientes. Borrero relató cómo él mismo habiendo sufrido de un problema de adicción por 20 años, descubrió los beneficios del cannabis medicinal y puede dar testimonio de que su salud y aspecto mejoraron notablemente. Así, indicó que gracias a la implementación de la Ley 1566 de 2012, la adicción hoy día es tratada como una enfermedad comparable con la artritis, el cáncer y fibromialgia, ya que tienen síntomas parecidos como el dolor, la ansiedad, el estrés y la depresión. Expuso que el cannabis tiene 60 componentes analgésicos como el CBD (cannabidiol), CNB (Cannabinol), CBC (cannabicromeno) y CBG (cannabigerol), de los cuales los 2 últimos requieren mayor investigación, ya que en algunos estudios se han descubierto propiedades antitumorales y antimetastásicas, pero debido a la falta de información no se ha podido llegar a descubrir mayores beneficios. Para concluir, aseguró que la reglamentación del cannabis ayudaría a resolver problemas que afectan la salud pública como la adicción a sustancias de alto impacto, cuyo consumo

ha aumentado dramáticamente en los últimos años y frente al que no hay tratamientos efectivos.

Posteriormente, Paola Pineda Villegas, Médica Especialista con Maestría en VIH/ SIDA, habló en representación de Cannalivio y mencionó la importancia de despenalizar la marihuana para uso medicinal, dado que un gran número de pacientes se verán beneficiados. Así mismo, afirmó que el objetivo de Cannalivio es recuperar el valor terapéutico del cannabis para mejorar las condiciones de vida de personas con enfermedades crónicas o con patologías que afectan drásticamente su calidad de vida. Así, afirmó que durante los últimos años la literatura médica ha avanzado sobre las propiedades medicinales de la marihuana por lo que aunque es importante realizar estudios a nivel local, no puede desconocerse los estudios realizados sino que es necesario partir de esos hallazgos, para futuras investigaciones.

Finalmente, el foro contó con la intervención de Natalia Tangarife Velásquez, Fundadora y Directora de la Fundación “Cultivando Esperanza”, quien expuso la situación de su hijo Jacobo de 3 años, que tiene un diagnóstico de epilepsia refractaria. Natalia, contó cómo su hijo llegó a tomar más de 5 medicamentos anticonvulsivos al día, junto con otros fármacos antiepilépticos, sin encontrar una solución a su situación sino por el contrario, efectos secundarios que deterioraban aún más la vida de su pequeño. Es por esto que a partir de información encontrada por internet y mediante la experiencia empírica, decidió comenzar a administrarle aceite extraído de la planta de marihuana a su hijo. A la fecha, 2 meses después de iniciar el tratamiento de manera casera y artesanal, su pequeño hijo pasó de experimentar 34 ataques de epilepsia al día a solo 4 episodios. Al concluir su intervención, Natalia invitó al Congreso y la Comunidad Nacional a continuar el debate y a que se hagan las investigaciones pertinentes para beneficiar a otros niños como Jacobo que sufren de esta misma enfermedad y que podrían beneficiarse de una mejor calidad de vida.

#### XI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La Oficina Internacional de Política de Drogas ha calificado de indignante que la política actual de prohibición niegue a muchas personas gravemente enfermas el acceso legal a la marihuana medicinal. Así ha manifestado que: “*La marihuana ha demostrado que alivia síntomas de una amplia variedad de afecciones que van desde el cáncer y el dolor crónico hasta la enfermedad de Crohn, y para muchas personas, este es el único medicamento que alivia su dolor y sufrimiento; o que trata síntomas de su condición médica, sin efectos secundarios agotadores*”<sup>4</sup>.

Este proyecto de ley tiene como finalidad que el Gobierno Nacional reglamente el artículo 49 de la Constitución Política, es decir que se regule y controle el uso medicinal del cannabis, de manera responsable, cuidadosa, creando un modelo único para nuestro país y basándose en estudios científicos serios, de la más alta calidad que garanticen la idoneidad de las medidas tomadas.

En los Estados Unidos, el Gobierno Federal desde el año de 1996 ha permitido que 23 Estados y el Distrito de Columbia legalicen el uso medicinal de la marihuana. Debido a esto, han surgido diferentes e im-

portantes estudios que han permitido demostrar la eficacia de esta planta como medicamento. Así, en cuanto a los beneficios para la salud, se ha demostrado que alivia síntomas de enfermedades como el cáncer<sup>5</sup>, VIH/ SIDA<sup>6</sup>, esclerosis múltiple<sup>7</sup>, Alzheimer<sup>8</sup>, trastorno de estrés postraumático<sup>9</sup>, epilepsia<sup>10</sup>, enfermedad de Crohn<sup>11</sup>, glaucoma<sup>12</sup> y que incluso presenta resultados positivos cuando se usa como alternativa a los opiáceos<sup>13</sup>. También nuevos estudios en otras latitudes, indican que personas con adicción al alcohol y otras drogas más fuertes, pueden ser tratadas con marihuana, reduciendo así su nivel de adicción<sup>14</sup> y en el caso de enfermedades mentales, reduciendo los efectos anti-

<sup>5</sup> Gil Bar-Sela *et al.*, “The medical necessity for medicinal cannabis: prospective, observational study evaluating the treatment in cancer patients on supportive or palliative care,” *Evidence – Based Complementary and Alternative Medicine* 2013 (2013); Suzanne Johannigman and Valerie Eschiti, “Medical use of marijuana in Palliative Care,” *Clinical Journal of Oncology Nursing* 17, No. 4 (2013).

<sup>6</sup> D. I. Abrams *et al.*, “Cannabis in painful HIV-associated sensory neuropathy: a randomized placebo-controlled trial,” *Neurology* 68, no. 7 (2007); Ronald J Ellies *et al.*, “Smoked medicinal cannabis for neuropathic pain in HIV: a randomized, crossover clinical trial” *Neuropsychopharmacology* 34, No. 3 (2008); P. K. Riggs *et al.*, “A pilot study of the effects of cannabis on appetite hormones in HIV-infected adult men,” *Brain Res* 1431 (2012).

<sup>7</sup> Jody Corey-Bloom *et al.*, “Smoked cannabis for spasticity in multiple sclerosis: randomized placebo-controlled trial,” *Canadian Medical Association Journal* 184, No. 10 (2012).

<sup>8</sup> A. W. Zuardi “Cannabidiol: from an inactive cannabinoid to a drug with wide spectrum of action,” *Rev Bras Psiquiatr* 30, No. 3 (2008); N. M Kogan and R. Mechoulam, “Cannabinoids in health and disease.” *Dialogues Clin Neurosci* 9, No. 4 (2007).

<sup>9</sup> Torsten Passie *et al.*, “Mitigation of post-traumatic stress symptoms by Cannabis resin: A review of the clinical and neurobiological evidence,” *Drug Testing and Analysis* 4, No. 7-8 (2012); A Neumeister *et al.*, “Elevated brain cannabinoid CB receptor availability in post-traumatic stress disorder: a position emission tomography study,” *Mol Psychiatry* 10. 1038/mp.2013.61(2013); George A. Fraser, “The Use of a Synthetic Cannabinoid in the management of treatment- Resistant Nightmares in Posttraumatic Stress Disorder (PTSD).” *CNS Neuroscience & Therapeutics* 15, No. 1 (2009); Pablo Roitman *et al.*, “Preliminary, Open-Label, Pilot Study of Add-On Oral Δ9- Tetrahydrocannabinol in Chronic Post-Traumatic Stress Disorder,” *Clinical drug investigation* 34, No. 8 (2014).

<sup>10</sup> Brenda E. Porter and Catherine Jacobson, “Report of a parent survey of cannabidiol-enriched cannabis use in pediatric treatment-resistant epilepsy,” *Epilepsy & Behaviour* 29, No. 3 (2013).

<sup>11</sup> Timna Naftali *et al.*, “Cannabis Induces a Clinical Response in Patients with Crohn’s Disease: a Prospective Placebo-Controlled Study,” *Clinical Gastroenterology and Hepatology* 11, No. 10 (2013).

<sup>12</sup> N. M. Kogan and R. Mechoulam, “Cannabinoids in health and disease.”

<sup>13</sup> D. I. Abrams *et al.*, “Cannabinoid-opioid interaction in chronic pain.” *Clin Pharmacol Ther* 90, No. 6 (2011); Philippe Lucal *et al.*, “Cannabis as a substitute for alcohol and other drugs: A dispensary-based survey of substitution effect in Canadian medical cannabis patients,” *Addiction Research & Theory* 21, No. 5 (2013).

<sup>14</sup> Jillian L. Scavone *et al.*, “Impact of Cannabis Use during Stabilization on Methadone Maintenance Treatment,” *The American Journal in Addictions* 22, No. 4 (2013); Philippe Lucal *et al.*, “Cannabis as a substitute for alcohol and other drugs: A dispensary-based survey of substitution effect in Canadian medical cannabis patients.”

<sup>4</sup> [www.drugpolicy.org/es](http://www.drugpolicy.org/es). La marihuana medicinal. Drug Policy Alliance. Julio de 2014.

psicóticos que se pueden presentar en tratamientos como el de la esquizofrenia y enfermedades mentales relacionadas<sup>15</sup>.

Dentro del contexto colombiano, el pasado mes de septiembre, el Instituto Colombiano de Estudios Medicinales llevó a cabo el Foro “Uso medicinal de la marihuana. Juicio Crítico”. Este encuentro permitió a la comunidad médica de nuestro país abordar los beneficios y riesgos del cannabis medicinal y los efectos que tendría continuar con una política de prohibición sin permitir la posibilidad de beneficiar a un gran número de colombianos que sufren enfermedades crónicas o intenso dolor.

Sumado a esta iniciativa y con el fin de conocer de primera mano, los efectos de una legislación que regulara el uso de la marihuana medicinal, una comisión de Senadores del Congreso de la República se desplazó al Estado de Colorado en los Estados Unidos para conocer el impacto legislativo del cambio. Los estudios documentados sobre el tema no solo muestran una disminución en las tasas de consumo de marihuana<sup>16</sup>, sino también un descenso en las muertes por accidentes de tránsito<sup>17</sup>, los suicidios<sup>18</sup> y las tasas de delitos<sup>19</sup>.

Frente al temor que la marihuana sea “puerta de entrada” para otras drogas más fuertes, los estudios presentados muestran que sucede todo lo contrario, es más bien, una puerta de salida. Es decir, la marihuana es una droga de término, que ayuda a reducir o eliminar el uso de drogas más dañinas disminu-

yendo los síntomas de abstinencia que tienen las personas que quieren dejar de consumir un tipo de droga<sup>20</sup>.

Así, los estudios relacionados con consumo de drogas más fuertes muestran que las personas que tienen factores individuales de riesgo como por ejemplo una situación de desempleo, eventos de vida estresantes o factores genéticos y que consumen marihuana, sí tienen mayor probabilidad de hacer el puente entre marihuana y drogas más fuertes; no por la marihuana en sí misma, sino por circunstancias de riesgo en su cotidianidad<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, estudios más profundos sobre este tema concluyen que las personas que consumen marihuana tienen acceso a drogas más fuertes, no como consecuencia de algún componente químico del cannabis, sino por el círculo de ilegalidad que la rodea, ya que las personas que la distribuyen (jibaro, *dealer*), por lo general están inmersos en circunstancias de alta criminalidad y trafican con otras sustancias ilegales<sup>22</sup> que son más fuertes. Por todo lo anterior vemos cómo la literatura disponible sobre el tema, nos permite ver que los grandes “temores” que tiene la comunidad sobre las consecuencias que tendría la regulación de la marihuana medicinal, pueden ser controlados a partir de efectivas campañas de prevención y controles detallados del uso medicinal que regulen por ejemplo las circunstancias de lugar, edad y otras análogas para su consumo terapéutico.

Por último, vale la pena reflexionar sobre si Colombia está preparada para regular el uso terapéutico de la marihuana. Frente a este interrogante, la respuesta es un rotundo sí, pues nos encontramos en un momento coyuntural de diálogo de paz, que nos permite asumir un cambio radical en el enfoque de la política de drogas que hace 40 años viene ejecutando el país, porque nuestros investigadores y universidades están preparados para asumir el reto de crear conocimientos y ampliar las fronteras de lo conocido en materia del uso medicinal del cannabis y finalmente porque la industria local farmacéutica se encuentra en un momento de desarrollo que le permite impactar escenarios internacionales con productos de elaboración local. Este es un paso que se debe dar no solo porque lo impone un artículo Constitucional (artículo 49) y porque cuenta con amplia jurisprudencia de respaldo por parte de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, sino porque es una medida compasiva que puede beneficiar

<sup>15</sup> S. Delana, “Medical use of cannabis. Cannabidiol: a new light for schizophrenia?,” *Drug Test Ana* 5, No. 1 (2013); A. W. Zuardi et al., “Cannabidiol, a Cannabis sativa constituent, as an antipsychotic drug,” *Braz J Med Bio Res* 39, No. 4 (2006); A. W. Zuardi et al., “Cannabidiol for the treatment of psychosis in Parkinson’s disease,” *J Psychopharmacol* 23, No. 8 (2009); D. Hermann and M. Schneider, “Potential protective effects of cannabidiol on neuroanatomical alterations in cannabis users and psychosis: a critical review,” *Curr Pharm Des* 18, No. 32 (2012); D. T. Malone, D. Jongejan, and D. A. Taylor, “Cannabidiol reverses the reduction in social interaction produced by low dose Delta (9)-tetrahydrocannabinol in rats,” *Pharmacol Biochem Behav* 93, No. 2 (2009); E. M. Marco et al., “Endocannabinoid system and psychiatry in search of a neurobiological basis for detrimental and potential therapeutic effects,” *Front Behav Neurosci* 5 (2011); C. J. Morgan and H. V. Curran, “Effects of cannabidiol on schizophrenia-like symptoms in people who use cannabis,” *Br J Psychiatry* 192, No. 4 (2008).

<sup>16</sup> Sarah D. Lynny-Landsman, Melvin D. Livingston, and Alexander C. Wagenaar, “Effects of State Medical Marijuana Laws on Adolescent Marijuana use,” *Ann Epidemiol* 22 No. 3 (2012); Esther K. Choo et al., “The Impact of State Medical Marijuana Legislation on Adolescent Marijuana use,” *Journal of Adolescent Health*.

<sup>17</sup> D. Mark Anderson, Benjamin Hansen, and Daniel I. Rees, “Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption,” *Journal of Law and Economics* 56, no 2 (2013).

<sup>18</sup> D. Mark Anderson, Daniel I. Rees and Joseph J. Sabia, “Medical Marijuana Laws and Suicides by Gender and Age,” *American Journal of Public Health* 10.2105/AJPH.2013.301612 (2014); Rylander, Carolyn Valdez, and Abraham M Nussbaum, “Does the legalization of medical marijuana increase completed suicide?,” *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, no. 0 (2014).

<sup>19</sup> N. J. Kepple and B. Freisthler, “Exploring the ecological association between crime and medical marijuana dispensaries,” *J Stud Alcohol Drugs* 73, no. 4 (2012); Joseph A. Keating et al., “The Effect of Medical Marijuana Laws on Crime: Evidence from a State Panel Data, 1990-2006,” *PLoS ONE* 9, no. 3 (2014).

<sup>20</sup> Philippe Lucal et al., “Cannabis as a substitute for alcohol and other drugs: Adisensary-based survey of substitution effect in Canadian medical cannabis patients; A Reiman, “Cannabis as a substitute for alcohol and other drugs; R. Swartz, “Medical marijuana users in substance abuse treatment,” *ibid.* 7 (2010); Helen Nunberg et al., “An Analysis of Applicants Presenting to a Medical Marijuana Specialty Practice in California; Jillian L. Scavone et al., “Impact of Cannabis Use during Stabilization on Methadone Maintenance Treatment; W. N. Raby et al., “Intermittent marijuana use is associated with improved retention in naltrexone treatment for opiate-dependence.”

<sup>21</sup> H. H. Cleveland and R. P. Wiebe, “Understanding the association between adolescent marijuana use and later serious drug use: ¿gateway effect or developmental trajectory?,” *Dev Psychopathol* 20, No. 2 (2008); Karen Van Gundy and Cesar J. Rebellon, “A Life-course Perspective on the “Gateway Hypothesis”.”

<sup>22</sup> C. Reinerman, “Cannabis policies and user practices: market separation, price, potency, and accessibility in Amsterdam and San Francisco,” *Int J Drug Policy* 20 No. 1 (2009).

a miles de colombianos en nuestro país. Vale la pena recordar una sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia que explica que esta iniciativa, es una reglamentación de una norma contenida en la Constitución y en la ley, y que su objetivo no busca la legalización de todas las sustancias estupefacientes como equivocadamente se ha dicho, sino que acoge una tendencia que viene tomando fuerza a nivel internacional y que ha sido sugerida por instituciones expertas como la OMS (Organización Mundial de la Salud) que ha emitido recomendaciones para la despenalización de consumo personal de psicoactivos.

Para terminar, quisiera hacer mención del respaldo que este proyecto de ley ha recibido desde la rama ejecutiva. El Presidente Juan Manuel Santos en su intervención en el Foro: *Política de drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?*, apoyó rotundamente esta iniciativa, afirmando de manera textual: “*Vemos con buenos ojos su iniciativa sobre la utilización terapéutica de la marihuana, la entendemos como una medida práctica para reducir el dolor de los pacientes con enfermedades terminales*” y además señaló que este proyecto permitirá sacar de las manos de los criminales el negocio ilícito de la producción, distribución y venta de la marihuana impidiendo que sigan siendo intermediarios entre el paciente y una sustancia que les va a permitir aliviar su sufrimiento. Ese reconocimiento, sumado al apoyo recibido por parte de otros sectores relevantes para el debate como el de la Academia, médicos, pacientes, toxicólogos, psicólogos y la industria farmacéutica y puesto de manifiesto en el Foro: *Uso medicinal de la marihuana: del mito a la evidencia*, cuyo resumen vimos más adelante, nos anima a continuar con esta lucha para resolver el deterioro social que nos ha dejado la actual política prohibicionista y promover un enfoque compasivo que beneficie a colombianos con enfermedades crónicas o en estado terminal.

Fue gracias al foro celebrado el pasado jueves 23 de octubre de 2014 en las instalaciones de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, que se recibieron diversas observaciones al proyecto de ley bajo estudio, que permitieron avanzar en modificaciones para hacer efectiva la regulación del cannabis medicinal y apoyar un proceso de reglamentación que asegure el trabajo articulado de todas las entidades del orden nacional, encargadas de la aplicación y la configuración de esta normatividad.

En ese marco, y teniendo en cuenta de manera especial las consideraciones y observaciones presentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, encontramos la necesidad de crear un mecanismo de seguimiento y monitoreo que permita apoyar la regulación en asuntos como las condiciones de comercialización de los productos terapéuticos a base de marihuana, las restricciones al consumo en diversos grupos poblacionales, conveniencia y oportunidad de modificar la regulación vigente sobre productos fitoterapéuticos o preparaciones farmacéuticas, la definición de funciones de las entidades de control y el desarrollo de protocolos de investigación, entre otros. Por esta razón, la presente ponencia propone un pliego de modificaciones en el que se incluyan dos nuevos artículos a partir de los cuales se crea una Comisión Técnica de Implementación del cannabis medicinal y una Comisión Legal de Seguimiento

a esa implementación, para apoyar el proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos.

De un lado, la Comisión Técnica de Implementación estará conformada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección del Instituto Nacional de Salud y el Invinma, y tendrá un mandato legal de reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República sobre los avances en la implementación de la ley. De otro lado, la Comisión Legal, en la que tendrán asiento parlamentarios de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, tendrá a su cargo el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de su implementación y revisar los informes presentados por el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos afirmar que existe un gran consenso entre la población colombiana, la comunidad médica, científica, internacional, Gobierno y Altas Cortes, en relación con darle un giro a la política de prohibición que ha marcado la regulación de la marihuana medicinal y, por lo tanto, sugerimos a los honorables miembros de esta Comisión darle debate y votación al presente proyecto de ley.

## XII. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite legislativo ante el Congreso de la República.

## XIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se considera pertinente introducir las siguientes modificaciones al articulado junto con la re-enumeración correspondiente. El texto en negrilla, es el que se propone adicionar:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA EN PRIMER DEBATE
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto crear un marco para la regulación del cannabis en el territorio nacional colombiano, con fines terapéuticos, medicinales o científicos.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto crear un marco para la regulación del cannabis en el territorio nacional colombiano, con fines terapéuticos, medicinales o científicos.
<b>Artículo 2°. Autorización expresa.</b> Se autoriza al Gobierno Nacional, el cultivo, cosecha y uso del cannabis, con fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos o medicinales.	<b>Artículo 2°. Autorización expresa.</b> Se autoriza al Gobierno Nacional, el cultivo, cosecha y uso del cannabis, con fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos o medicinales.
<b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho, deberá promover la investigación relacionada con el cannabis para regular su uso terapéutico y medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de investigación con este mismo propósito.	<b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho, deberá promover la investigación relacionada con el cannabis para regular su uso terapéutico y medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de investigación con este mismo propósito.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA EN PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso tercero del siguiente tenor:  <i>“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</i></p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor:  <i>“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</i></p> <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Reglamentación.</i> El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos en un término de un (1) año que se contará a partir de la aprobación de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del año siguiente de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso tercero del siguiente tenor:  <i>“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</i></p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor:  <i>“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</i></p> <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Reglamentación.</i> El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos en un término de un (1) año que se contará a partir de la aprobación de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Mecanismo de Monitoreo y Seguimiento al Cumplimiento de la Ley.</i> <u>Confórmese una Comisión Técnica de Implementación, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos. Esta comisión, estará conformada por:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><u>1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.</u></li> <li><u>2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.</u></li> <li><u>3. El Superintendente Nacional de Salud o su delegado.</u></li> <li><u>4. El Director del Instituto Nacional de Salud o su delegado.</u></li> <li><u>5. El Director del Invima o su delegado.</u></li> </ol> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <u>La Comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de legislatura de cada año.</u></p> <p><b>Artículo 7°.</b> <i>Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis</i></p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA EN PRIMER DEBATE
	<p><u><i>Medicinal. Créase una Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal, en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que presente el Gobierno Nacional.</i></u></p> <p><b>Artículo 8°.</b> <i>Vigencia.</i> <u>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>

**XIV. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate, al **Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009**, con el pliego de modificaciones que se anexa a continuación.

Con toda atención,



JUAN-MANUEL GALÁN

Senador de la República

**XV. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene como objeto crear un marco para la regulación del cannabis en el territorio nacional colombiano, con fines terapéuticos, medicinales o científicos.

**Artículo 2°.** *Autorización expresa.* Se autoriza al Gobierno Nacional, el cultivo, cosecha y uso del cannabis, con fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos o medicinales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho, deberá promover la investigación relacionada con el cannabis para regular su uso terapéutico y medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de investigación con este mismo propósito.

**Artículo 3°.** El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso tercero del siguiente tenor:

*“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.*

Artículo 4°. El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor:

*“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso terapéutico, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.*

Artículo 5°. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos en un término de un (1) año que se contará a partir de la aprobación de la presente ley.

Artículo 6°. *Mecanismo de Monitoreo y Seguimiento al Cumplimiento de la ley.* Confórmese una Comisión Técnica de Implementación, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos.

Esta comisión, estará conformada por:

1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
3. El Superintendente Nacional de Salud o su delegado.
4. El Director del Instituto Nacional de Salud o su delegado.
5. El Director del Invima o su delegado.

Parágrafo 1°. La comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de legislatura de cada año.

Artículo 7°. *Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal.* Créase una Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal, en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las comisiones séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que presente el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Senador de la República

## INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2014 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2014.

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

**Ref: Informe de Ponencia de primer debate al Proyecto de ley número 97 de 2014 Senado, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de conciliación y se dictan otras disposiciones.**

### SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través del proyecto se busca modificar la Ley 5ª de 1992 en temas relacionados con el trámite legislativo, en cuanto a las reglas de publicación de los proyectos de ley, la presentación de proposiciones y el trámite conciliatorio que se surte en el Congreso de la República en sus diferentes Cámaras.

### TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresional

**Autor:** Representante *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Senador Germán Varón y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

**Proyecto Publicado:** *Gaceta* número 555 de 2014.

**Radicado:** 25 de septiembre de 2014.

### COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente del **Proyecto de ley número 97 de 2014 Senado, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación y se dictan otras disposiciones.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto principal de este proyecto de ley es garantizar los principios de transparencia y publicidad que debe reunir el trámite legislativo en un Estado Social y Democrático de Derecho, teniendo en cuenta que el proceso de formación de las leyes y de reformas constitucionales debe desarrollarse en un marco de absoluta claridad, a través del cual todos los actores implicados tengan pleno conocimiento de las actuaciones adelantadas. En el caso de la función legislativa este asunto reviste una especial importancia por cuanto las actividades que se desarrollan concitan el interés de la ciudadanía en general.

Temas de trámite tan importantes como el informe de conciliación debe cumplir con unos mínimos

requisitos que garanticen el eficaz desenvolvimiento del debate, sin que por premuras de tiempo se tomen decisiones aceleradas o que no cuenten con una justificación y viabilidad razonables.

En lo relativo a las comisiones de conciliación queremos regular este aspecto de la Ley 5ª de 1992, estableciendo que dichas comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos. Así mismo que las respectivas presidencias designen un coordinador por cada Cámara.

Resulta importante establecer que estas comisiones sesionarán exclusivamente en las instalaciones del Congreso de la República, mediante citación escrita que hagan los coordinadores de cada informe a los demás miembros que conforman la Comisión Accidental de Conciliación, en donde se fijará fecha y hora de la misma.

Lo anterior para abolir la mala práctica legislativa de acordar textos como conciliados en reuniones de tipo informal y sin la participación, en el peor de los casos, de todos los conciliadores.

Sin embargo, conocemos de la intención que deben tener los autores de la iniciativa en acompañar sus proyectos hasta sus últimos trámites, por ello proponemos que en estas reuniones podrá estar presente en condición de invitado, el autor de la iniciativa o un representante del grupo de autores.

En ese entendido, las Comisiones de Conciliación deberán cumplir su verdadera función de preparar un texto que concilie las divergencias que presentan los proyectos aprobados por las Plenarias, para cumplir con el principio de consecutividad que debe revestir las leyes, que propende porque los cambios o modificaciones de un Proyecto de ley o de Acto Legislativo no alteren la esencia del mismo y por consiguiente, debe haber una reglamentación específica y clara en la que se establezcan los requisitos a seguir para la redacción de los informes de conciliación que deberán ser presentados ante las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Atendiendo lo establecido por la jurisprudencia constitucional mediante Sentencia C-040 de 2010, estas Comisiones "...

*...al conciliar los textos disímiles, bien pueden introducir las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos, siempre y cuando se encuentren vinculados estrechamente con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente, que hayan sido temas discutidos y que no impliquen una modificación sustancial o se cambie su finalidad".*

Es por ello que resulta importante que el legislador como representante del pueblo, estudie minuciosamente los textos de los informes que presentan las Comisiones de Conciliación. Para tal fin deben contar con un tiempo razonable y así poder comparar los textos y determinar si lo establecido en dicho informe puede ser aprobado en sesión Plenaria de cada Cámara, teniendo en cuenta si lo allí concertado tuvo o no aprobación en cada uno de los debates dentro del trámite de los proyectos de ley y de Acto Legislativo, cobrando importancia que la ley establezca el término que debe mediar entre la publicación en la Gaceta del Congreso de un Informe de

Conciliación y la fecha del debate en la respectiva sesión Plenaria donde se adoptará o no el mismo.

Por lo tanto, con base en el artículo 161 constitucional que establece que la publicación del informe de conciliación se debe hacer por lo menos con un día de anticipación, en esta iniciativa se propone igualmente que los miembros de la comisión de conciliación deberán presentar un informe a las Plenarios de Senado y Cámara de Representantes respectivamente. Dicho texto solo podrá ser sometido a consideración de la sesión plenaria de cada Cámara, transcurrido dos (2) días después de su publicación en la Gaceta del Congreso de la República y en las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes y que de dicha sesión la comisión de conciliación deberá levantar un acta formal en la que conste todo lo sucedido en el desarrollo de la misma.

Nosotros como autores, hemos notado que a pesar de tener fundamento constitucional y legal, el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación no está regulado de forma exhaustiva. De allí que deba acudir a la aplicación de los principios que rigen el procedimiento legislativo, por un lado y, por otro, a la aplicación de reglas propias de otras actuaciones que resultan similares.

En conclusión el objetivo de esta iniciativa es garantizar la transparencia y probidad del trámite y discusión legislativa estableciendo herramientas esenciales para ello, en lo relativo a las Comisiones de Conciliación y el Informe que estas presentan, propendiendo por el fortalecimiento de las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la República y el perfeccionamiento del proceso legislativo, supliendo aquellos vacíos normativos que aún existen y mejorando otros aspectos del mismo, frente a este importante tema del trámite legislativo.

Cordialmente,



S. GERMAN VARON COTRINO  
PONENTE

**ESTRUCTURA DEL PROYECTO Y EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO**

A continuación se hace una breve explicación de la intención de cada uno de los artículos que componen el presente proyecto de ley.

ARTÍCULO ORIGINAL LEY 5 DE 1992	TEXTO PROPUESTO
<p><b>ARTÍCULO 82.</b> <i>Publicación.</i> Los respectivos Presidentes de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes publicarán el orden del día de cada sesión. Para darle cumplimiento será suficiente disponer su fijación en un espacio visible de la correspondiente secretaría.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Modifíquese el artículo 82 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: <b>Artículo 82. <u>Publicación.</u></b> Los respectivos Presidentes de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes publicarán el orden del día de cada sesión <b>dos (2) días antes de la misma.</b> Para darle cumplimiento será suficiente disponer su fijación en un espacio visible de la correspondiente secretaría <b>y en la correspon-</b></p>

ARTÍCULO ORIGINAL LEY 5 DE 1992	TEXTO PROPUESTO	ARTÍCULO ORIGINAL LEY 5 DE 1992	TEXTO PROPUESTO
	<u>diente página Web de la Cámara en la que se tendrá lugar el debate.</u>		<b>8. Todas las proposiciones, incluso las que no se sometan a consideración y votación, deberán relacionarse en el acta de la correspondiente sesión.</b>
<b>ARTÍCULO 115. Condición para las proposiciones.</b> En la discusión de las proposiciones se tendrá, por consiguiente, en cuenta:  1. No se admitirá la modificación sustitutiva de todo el proyecto, y más que en la consideración de su aspecto formal lo deberá ser en su contenido material, es decir que no haya cambio sustancial en el sentido del proyecto. 2. Propuesta una modificación no será admitida otra hasta tanto la respectiva Cámara no resuelva sobre la primera. 3. Negada una proposición de modificación continuará abierta la discusión sobre la disposición original. Sobre ella podrá plantearse una nueva y última modificación. 4. Cerrada la discusión, el Presidente preguntará: "Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) el artículo propuesto?". Si se trata de un artículo original aprobado; pero si se aprueba una modificación, preguntará: "Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) la modificación propuesta". Aprobado el articulado de un proyecto, el Presidente dispondrá que el Secretario dé lectura al título del proyecto, y preguntará seguidamente: "¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en sesión plenaria) el título leído?". A la respuesta afirmativa, el Presidente expresará: "¿Quieren los Senadores (o Representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?" 5. Aprobada una modificación, se tendrá por rechazado el artículo original, y podrá intervenir para nuevas proposiciones.	<b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: <b>Artículo 115. Condición para las Proposiciones.</b> En la discusión de las proposiciones se tendrá en cuenta: 1. No se admitirá la proposición sustitutiva de todo el proyecto, y más que en la consideración de su aspecto formal lo deberá ser en su contenido material, es decir que no haya cambio sustancial en el sentido del proyecto. 2. Propuesta una modificación no será admitida otra hasta tanto la respectiva Cámara no resuelva sobre la primera. 3. Negada una proposición de modificación continuará abierta la discusión sobre la disposición original. Sobre ella podrá plantearse una nueva modificación. 4. Cerrada la discusión, el Presidente preguntará: "¿Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) el artículo propuesto?". Si se trata de un artículo original aprobado; pero si se aprueba una modificación, preguntará: "¿Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) la modificación propuesta?". Aprobado el articulado de un proyecto, el Presidente dispondrá que el Secretario dé lectura al título del proyecto, y preguntará seguidamente: "¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en sesión plenaria) el título leído?". A la respuesta afirmativa, el Presidente expresará: "¿Quieren los Senadores (o Representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?" 5. Aprobada una modificación, se tendrá por rechazado el artículo original. <b>6. En ningún caso las proposiciones podrán ser retiradas, sin embargo el autor de alguna proposición podrá solicitar que esta no se someta a consideración y votación.</b> <b>7. Aquellas proposiciones que no sean sustentadas, no serán sometidas a votación.</b>	<b>ARTÍCULO 186. Comisiones accidentales.</b> Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto. Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.	<b>Artículo 3º.</b> Modifícase el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: <b>Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación. De conformidad</b> con lo previsto en el artículo 161 de la Constitución Política, <b>cuando exista diferencia entre los textos aprobados por la plenaria del Senado y la Cámara de Representantes durante el trámite legislativo, las mesas directivas de una y otra cámara designarán comisiones de conciliación conformadas como lo señala la presente ley.</b> Las comisiones prepararán el texto que será sometido a discusión y votación de manera definitiva en sesión plenaria de cada Cámara.
		<b>ARTÍCULO NUEVO</b>	<b>Artículo 4º.</b> La Ley 5ª de 1992, tendrá un nuevo artículo 186A, del siguiente tenor: <b>Artículo 186A. Discrepancias.</b> Las Comisiones Accidentales de Conciliación considerarán como discrepancias las diferencias que existan entre los textos del articulado aprobado por cada una de las Cámaras. Las discrepancias solo aplican respecto de asuntos que hayan sido objeto de discusión y votación por las plenarios de las respectivas plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Al conciliar los textos disímiles, no se pueden introducir disposiciones nuevas.
		<b>ARTÍCULO 187.</b> Composición. <u>Modificado por el artículo 17, Ley 974 de 2005.</u> Estas comisiones estarán integradas preferencialmente por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarios. <b>Artículo 17.</b> El artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:	<b>Artículo 5º.</b> Modifícase el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así: <b>Artículo 187. Composición y lugar de sesiones.</b> Las comisiones a la que se refieren los artículos 186 y 186A, estarán integradas por los ponentes y por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos. Las presidencias designarán un coordinador por cada Cámara.

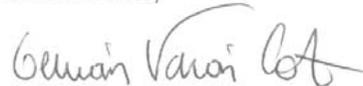
ARTÍCULO ORIGINAL LEY 5 DE 1992	TEXTO PROPUESTO
<p>“<b>Artículo 187. Composición.</b> Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones”.</p>	<p>En cuanto a las Comisiones de Conciliación sesionarán exclusivamente en las instalaciones del Congreso de la República, mediante citación escrita que hagan los coordinadores de cada informe a los demás miembros que conforman la Comisión Accidental de Conciliación, en donde se fijará fecha y hora de la misma. En estas reuniones podrá estar presente en condición de invitado, el autor de la iniciativa o un representante del grupo de autores.</p>
<p><b>ARTÍCULO NUEVO</b></p>	<p><b>Artículo 6°.</b> La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 187A, del siguiente tenor: <b>Artículo 187 A. Criterios de aplicación por las Comisiones Accidentales de Conciliación.</b> Las Comisiones Accidentales de Conciliación aplicarán los criterios de consecutividad, unidad de materia e identidad relativa, en la construcción del texto del articulado que se someterá a consideración de las plenarias de cada cámara, y al redactar el informe de conciliación deberán: 1. Acoger uno de los textos aprobados por la plenaria del Senado o de la Cámara de Representantes. 2. Acoger disposiciones aprobadas por el Senado y por la Cámara de Representantes cuando esto no altere ni desnaturalice el objeto sustancial, la identidad de la iniciativa o del asunto específico, ni sea incompatible con el objeto del proyecto de ley o proyecto de acto legislativo que está en discusión. 3. Armonizar los textos a través de modificaciones o inclusiones que guarden una estricta conexidad temática con el objeto de la iniciativa y los temas discutidos y aprobados en cada uno de los debates.</p>
	<p><b>Artículo 7°.</b> La Ley 5ª de 1992, tendrá un nuevo artículo 188 A, el cual quedará así: <b>Artículo 188 A. Informes de Conciliación.</b> Los miembros de la comisión de conciliación deberán presentar un informe a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes respectivamente. Dicho texto solo podrá ser sometido a consideración de la sesión plenaria de cada Cámara, transcurrido dos (2) días después de su</p>

ARTÍCULO ORIGINAL LEY 5 DE 1992	TEXTO PROPUESTO
	<p>publicación en la Gaceta del Congreso de la República y en las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes. El plazo para presentar dicho informe será el señalado por la mesa directiva de cada cámara al momento de su conformación. En el trámite de la conciliación no se podrán incluir asuntos nuevos, proposiciones negadas, o temas no aprobados en segundo debate por las plenarias de Senado o Cámara de Representantes. En este informe se deberá hacer una relación detallada de cada uno de los artículos conciliados y la forma como se resolvieron las discrepancias. De las sesiones de la comisión de conciliación deberá levantarse un acta formal en la que conste todo lo sucedido en el desarrollo de la misma.</p>
<p><b>ARTÍCULO NUEVO</b></p>	<p><b>Artículo 8°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>

**PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones y con el pliego de modificaciones adjuntado, nos permitimos solicitar a los Senadores de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 97 de 2014 Senado**, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**S. GERMAN VARON COTRINO**  
**PONENTE**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2014 SENADO**

*por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Conciliación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 82 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 82. Publicación.** Los respectivos Presidentes de las Cámaras y sus Comisiones Perma-

nentes publicarán el orden del día de cada sesión dos (2) días antes de la misma. Para darle cumplimiento será suficiente disponer su fijación en un espacio visible de la correspondiente secretaría y en la correspondiente página Web de la Cámara en la que se tendrá lugar el debate.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 115. Condición para las Proposiciones.** En la discusión de las proposiciones se tendrá en cuenta:

1. No se admitirá la proposición sustitutiva de todo el proyecto, y más que en la consideración de su aspecto formal lo deberá ser en su contenido material, es decir que no haya cambio sustancial en el sentido del proyecto.

2. Propuesta una modificación no será admitida otra hasta tanto la respectiva Cámara no resuelva sobre la primera.

3. Negada una proposición de modificación continuará abierta la discusión sobre la disposición original. Sobre ella podrá plantearse una nueva modificación.

4. Cerrada la discusión, el Presidente preguntará:

“¿Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) el artículo propuesto?”.

Si se trata de un artículo original aprobado; pero si se aprueba una modificación, preguntará:

“¿Adopta la Comisión (o plenaria, según el caso) la modificación propuesta?”.

Aprobado el articulado de un proyecto, el Presidente dispondrá que el Secretario dé lectura al título del proyecto, y preguntará seguidamente:

“¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en sesión plenaria) el título leído?”.

A la respuesta afirmativa, el Presidente expresará:

“¿Quiéren los Senadores (o Representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?”.

5. Aprobada una modificación, se tendrá por rechazado el artículo original.

6. En ningún caso las proposiciones podrán ser retiradas, sin embargo el autor de alguna proposición podrá solicitar que esta no se someta a consideración y votación.

7. Aquellas proposiciones que no sean sustentadas, no serán sometidas a votación.

8. Todas las proposiciones, incluso las que no se sometan a consideración y votación, deberán relacionarse en el acta de la correspondiente sesión.

**Artículo 3º.** Modifícase el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 161 de la Constitución Política, cuando exista diferencia entre los textos aprobados por la plenaria del Senado y la Cámara de Representan-

tes durante el trámite legislativo, las mesas directivas de una y otra cámara designarán comisiones de conciliación conformadas como lo señala la presente ley.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a discusión y votación de manera definitiva en sesión plenaria de cada Cámara.

**Artículo 4º.** La Ley 5ª de 1992, tendrá un nuevo artículo 186A, del siguiente tenor:

**Artículo 186A. Discrepancias.** Las Comisiones Accidentales de Conciliación considerarán como discrepancias las diferencias que existan entre los textos del articulado aprobado por cada una de las Cámaras.

Las discrepancias solo aplican respecto de asuntos que hayan sido objeto de discusión y votación por las plenarias de las respectivas plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Al conciliar los textos disímiles, no se pueden introducir disposiciones nuevas.

**Artículo 5º.** Modifícase el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 187. Composición y lugar de sesiones.** Las comisiones a la que se refieren los artículos 186 y 186A, estarán integradas por los ponentes y por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos.

Las presidencias designarán un coordinador por cada Cámara.

En cuanto a las Comisiones de Conciliación sesionarán exclusivamente en las instalaciones del Congreso de la República, mediante citación escrita que hagan los coordinadores de cada informe a los demás miembros que conforman la Comisión Accidental de Conciliación, en donde se fijará fecha y hora de la misma.

En estas reuniones podrá estar presente en condición de invitado, el autor de la iniciativa o un representante del grupo de autores.

**Artículo 6º.** La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 187A, del siguiente tenor:

**Artículo 187 A. Criterios de aplicación por las Comisiones Accidentales de Conciliación.** Las Comisiones Accidentales de Conciliación aplicarán los criterios de consecutividad, unidad de materia e identidad relativa, en la construcción del texto del articulado que se someterá a consideración de las plenarias de cada cámara, y al redactar el informe de conciliación deberán:

4. Acoger uno de los textos aprobados por la plenaria del Senado o de la Cámara de Representantes.

5. Acoger disposiciones aprobadas por el Senado y por la Cámara de Representantes cuando esto no altere ni desnaturalice el objeto sustancial, la identidad de la iniciativa o del asunto específico, ni sea incompatible con el objeto del proyecto de ley o proyecto de acto legislativo que está en discusión.

6. Armonizar los textos a través de modificaciones o inclusiones que guarden una estricta coherencia temática con el objeto de la iniciativa y los temas discutidos y aprobados en cada uno de los debates.

Artículo 7°. La Ley 5ª de 1992, tendrá un nuevo artículo 188 A, el cual quedará así:

**Artículo 188 A. Informes de Conciliación.** Los miembros de la comisión de conciliación deberán presentar un informe a las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes respectivamente. Dicho texto solo podrá ser sometido a consideración de la sesión plenaria de cada Cámara, transcurrido dos (2) días después de su publicación en la Gaceta del Congreso de la República y en las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

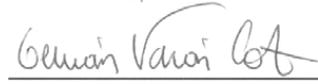
El plazo para presentar dicho informe será el señalado por la mesa directiva de cada cámara al momento de su conformación.

En el trámite de la conciliación no se podrán incluir asuntos nuevos, proposiciones negadas, o temas no aprobados en segundo debate por las plenarias de Senado o Cámara de Representantes. En este informe se deberá hacer una relación detallada de cada uno de los artículos conciliados y la forma como se resolvieron las discrepancias.

De las sesiones de la comisión de conciliación deberá levantarse un acta formal en la que conste todo lo sucedido en el desarrollo de la misma.

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

Cordialmente,



S. GERMAN VARON COTRINO  
PONENTE

**CONTENIDO**

Gaceta número 665 - Miércoles, 29 de octubre de 2014  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 10 de 2014 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.....	8
Informe de ponencia de primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 97 de 2014 Senado, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente al trámite de presentación de las proposiciones y el funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación y se dictan otras disposiciones.....	9