



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 954

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 55 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2022 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2022

honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto*, con base en las siguientes consideraciones:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

CONTENIDO.

1. Trámite de la iniciativa.
2. Antecedentes del Proyecto.

3. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
4. Problema a resolver.
5. Antecedentes.
 - 5.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
 - 5.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
 - 5.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.
6. Impacto Económico de la Industria del Cannabis Medicinal en Colombia.
7. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
 - 7.1 Prohibición vs. Derechos fundamentales.
 - 7.1.1 Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
 - 7.1.2 Derecho a la igualdad.
 - 7.1.3 Derecho a la salud.
 - 7.2 Análisis constitucional de la regulación actual frente al porte y consumo de estupefacientes.
 - 7.2.1 Afectación del derecho a la salud por el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
 - 7.2.1.1 Frente al daño al consumidor.
 - 7.2.1.2 Frente a la probabilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo.
 - 7.2.1.3 Frente al aumento del consumo por regulación.
 - 7.2.1.4 Frente al aumento de violencia por consumo de cannabis.
 - 7.2.2 Regularización exclusiva del cannabis.

- 7.2.3 Juicio integrado de igualdad.
8. Análisis de la afectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas.
9. Cuadro comparativo Constitución.
10. Conclusiones.
11. Competencia del Congreso.
 - 11.1 Constitucional.
 - 11.2 Legal.
12. Conflictos de Interés.
13. Proposición.
14. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara.
15. Referencias.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara fue radicado el día 21 de julio de 2022 por los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Julián David López Tenorio, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante María del Mar Pizarro García, honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Gabriel Becerra Yañez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Dolcey Óscar Torres Romero, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante Gilma Díaz Arias, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja, así como por el honorable Senador Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez, honorable Senador Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Senador Alexander López Maya, honorable Senador Omar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senador Wilson Arias Castillo, honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, honorable Senador Iván Cepeda Castro, honorable Senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva.

El día 5 de agosto de 2022 se designó como ponentes a los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Jorge Alejandro Ocampo

Giraldo, Marelén Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano, Catherine Juvinao Clavijo, Hernán Darío Cadavid Márquez, Julio César Triana Quintero, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Diógenes Quintero Amaya y Juan Daniel Peñuela.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El 15 de agosto de 2019 fue radicado por los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada, honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Representante Ciro Fernández Núñez, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes y otros el Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis*.

El 24 de septiembre de 2019 el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue aprobado su informe de Ponencia de Primer Debate. El Proyecto de Acto Legislativo continuó su tránsito hacia la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el Proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada, honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, honorable Representante Mauricio Toro, honorable Representante Andrés Calle Aguas, honorable Representante Alejandro Vega, honorable Representante Carlos Ardila Espinosa, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón, honorable Representante Julián Peinado, honorable Representante Harry Giovanni González, honorable Representante Fabio Fernando Arroyave, honorable Representante Germán Navas Talero, honorable Representante Juanita Goebertus, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante Catalina Ortiz, honorable Representante José Daniel López, honorable Representante César Augusto Lorduy, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque, honorable Representante

Inti Raúl Asprilla y honorable Representante Ángel María Gaitán, bajo en nombre Proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis*.

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado. El 3 de noviembre de 2020 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo ante la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El 20 de julio de 2021 se presentó el proyecto una vez más, suscrito por los honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Rodrigo Arturo Rojas Lara, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo, honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada, honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa, honorable Representante Jhon Arley Murillo Benítez, honorable Representante Faber Alberto Muñoz Cerón, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante Ángel María Gaitán Pulido, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, honorable Representante Henry Fernando Correal Herrera, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Julián Peinado Ramírez, honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez, honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Gabriel Santos García, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera, honorable Representante Teresa de Jesús Enríquez Rosero, honorable Representante Luciano Grisales Londoño, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado y los honorables Senadores Juan Luis Castro Córdoba, honorable Senador Horacio José Serpa Moncada.

El 18 de agosto de 2021 el Proyecto de Acto Legislativo fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, siendo aprobado el día 24 de agosto de 2021. Por lo cual continuó su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue puesto en consideración

el día 17 de noviembre de 2021, oportunidad en la que se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

Por esta razón, se pone a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de Acto Legislativo, ajustado con las modificaciones pertinentes, que surgieron durante su tránsito en la Cámara de Representantes.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

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

4. PROBLEMA A RESOLVER.

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

Este listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, antiglaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia². Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV^{3,4}, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes –el órgano Ejecutivo

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

² Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría médica y jurídica*, 2007.

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

⁴ *International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTSLwX3xB0k.whatsapp>.*

de la ONU en políticas de drogas— el cual decidió el 2 de diciembre de 2020⁵.

El Acto Legislativo número 02 de 2019 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Cabe recordar que según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

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

De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume, en tanto se trata de un asunto que no le compete regular al Estado.

Cabe resaltar que el Acto Legislativo número 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún sea creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.

Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millones de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.

En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.

⁵ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-552551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibido.>

5. ANTECEDENTES.

5.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA

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

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

(...)

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

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

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

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

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

En el año 2009 se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales

culminaron en la expedición del Acto Legislativo número 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

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

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

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

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

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

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

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional. Proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia SP-2940-2016,

reconoció que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

Sin embargo, el Gobierno intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma anualidad, que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

No obstante, a través de Sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones ‘alcohólicas, psicoactivas o’ contenidas en los artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)⁶. Toda vez que el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable, así lo afirmó la corte para cada uno de los artículos:

- **Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas.**

(...)

c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias alcohólicas, ~~psicoactivas~~ o prohibidas, no autorizados para su consumo.

“*Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad.*”⁷

- **Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.**

7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir ~~bebidas alcohólicas~~, sustancias ~~psicoactivas~~ o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en

⁶ Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional.

⁷ Ibídem.

el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

“Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta.”⁸

Argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

El Consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 9º del Título 8º de la Parte 2ª del Libro 2º del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”, determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

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

competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar; en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público”⁹.

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

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

5.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación¹⁰:

⁹ Sentencia Radicado 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

¹⁰ Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y al problema de drogas en las Américas.

⁸ *Ibidem*.

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

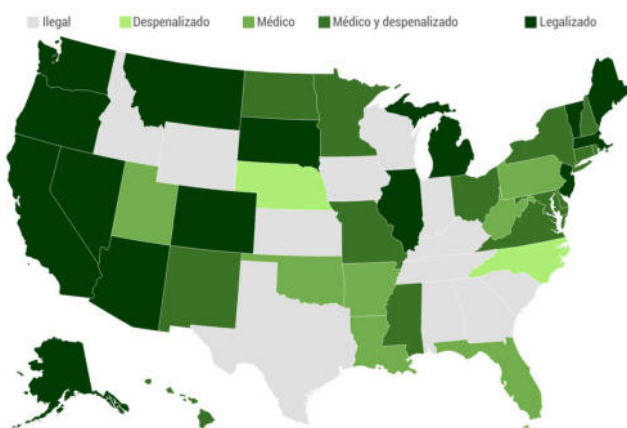
URUGUAY	COLORADO - EEUU	CANADÁ
Enfoque		
Salud pública. Control estatal. Desmercantilización del cannabis.	Salud y seguridad pública. Eficiencia y libertad individual. Recaudación. Libre mercado.	Enfoque salud pública. Seguridad en la práctica. Libre mercado.
Objetivos		
Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	Enmienda 64: Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. Aumento de ingresos para fines públicos. Libertad individual. Principio rector gobierno Colorado: crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.	Protección de la salud. Luchar contra el crimen organizado.
Entidad que regula		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
Distribución		
Sector público y privado. Farmacias. Clubes de cannabis.	Sector privado. Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul.2014. Después licencia medicinal y/o comercial.	Sector privado. Locales comerciales con licencia. Experimentos con clubes de cannabis.
Establecimientos de venta		
Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	Clubes de Cannabis. Establecimientos con licencias autorizadas.
Edad permitida		
18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
Registro		
Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).	No se permite según la ley, pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.	Registro de usuarios de clubes de cannabis. Registro de usuarios de cannabis medicinal.
Publicidad		
Prohibida	Regulada	Prohibida
Fiscalidad		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).	Impuestos municipales (variables) Impuestos indirectos (Excise taxes): 15% IVA especial (Sales tax): 10% IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos: Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado. Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.
Destinación de recursos recaudados		
Sistema educativo y Sistema de salud.	Impuestos indirectos. Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (Marihuana Cash Fund).	No se ha establecido destinación específica.
Prevención		
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.

Tabla 2.
Medidas implementadas

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

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos.¹¹ Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el Estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto Estado que regula su consumo.

Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos



Fuente: Marijuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025.¹²

¹¹ <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

¹² Hemp CBD Market. Brightfield Group. 2021. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

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

Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América



Fuente: CNNEE.¹³

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

5.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL

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

¹³ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/>

Así como el alcohol y el tabaco están regulados y están gravados con impuestos, los impuestos al consumo del cannabis pueden ser una fuente de financiación para programas sociales, de salud y de prevención de abuso de sustancias.

Este mercado en el mundo sigue generando ingresos y creciendo de manera exponencial, según Euromonitor International¹⁴ el mercado legal de cannabis medicinal del mundo, estimado en 12.000 millones de dólares en 2018, llegará a 166.000 millones de dólares en 2025.

De otra parte, los profundos avances en la legislación de distintos países para aprobar su uso medicinal han generado un aumento considerable, pasando de 1,4 toneladas (ton) para el año 2000 a 406,1 ton en 2017 (JIFE, 2018).¹⁵

En Estados Unidos la marihuana es legal en los estados de Washington, Oregon, Nevada, California, Alaska, Colorado, Illinois, Michigan, Vermont, Arizona, Nuevo México, Dakota del Sur, Virginia, Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut, Massachusetts, Maine y Montana¹⁶. En los Estados de Colorado, Washington, Oregon y Alaska, hoy los ingresos por los impuestos en este tema se encuentran por encima de los valores que habían estimado. Como lo muestra el reporte del Drug Policy Alliance (Alianza para Políticas de Drogas) de 2018¹⁷, los impuestos recaudados por las ventas de marihuana:

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

Así mismo, de acuerdo con el Departamento de Impuestos de California (CDTFE) la industria de cannabis, durante el tercer cuatrimestre de 2019, recaudó 845 millones de dólares en impuestos.¹⁸

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas de educación y política social¹⁹:

¹⁴ *Cannabis medicinal, una oportunidad económica para Colombia. Portafolio. Obtenido de: <https://www.portafolio.co/negocios/cannabis-medicinal-una-oportunidad-economica-para-colombia-537448>*

¹⁵ Informe 2017. Viena: Oficina de las Naciones Unidas.

¹⁶ <https://www.drugpolicy.org/issues/marijuana-legalization-and-regulation>

¹⁷ *Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (pp.2) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf*

¹⁸ <https://theconreview.com/2020/12/18/high-economy-impacts-of-marijuana-legalization-on-the-us-economy/>

¹⁹ *Ibidem.*

- Colorado distribuyó USD \$230 millones al Departamento de Educación entre 2015 y 2017, para financiar la construcción de escuelas, programas de alfabetización temprana y de prevención del matoneo.
- Oregon destina un 40% de los ingresos por impuestos a la marihuana para financiar el Fondo Estatal para las Escuelas y un 20% al tratamiento de adicciones al alcohol y las drogas.
- Nevada proyecta invertir el 15% de su recaudo en el Fondo Estatal para las Escuelas, lo cual se espera esté alrededor de USD \$56 millones para los próximos dos años.
- Washington destina el 25% de su recaudo para programas de tratamiento de abuso de sustancias, la educación sobre estas y prevención. Otro 55% se destina a financiar planes básicos de salud.
- Se espera que, Alaska recoja USD \$12 millones anuales que van a ser usados para financiar programas de tratamiento de adicción a las drogas y centros comunitarios residenciales.
- California y Massachusetts invertirán parte de su recaudo de impuestos en las comunidades más afectadas por arrestos de drogas, encarcelamiento, comunidades de bajos ingresos y para reparar el daño de la aplicación desigual de las políticas de drogas.

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

- En los Estados donde fue regulada la marihuana bajaron significativamente los arrestos por posesión de drogas, ahorrándoles cientos de millones de dólares al Tesoro y antecedentes penales a las personas que los estigmatizarían de por vida.²⁰
- El consumo de marihuana entre jóvenes se ha mantenido estable en los Estados que la han regulado. En los Estados de Washington, Colorado y Alaska, la cifra de consumo de marihuana entre estudiantes de secundaria está en línea con el promedio nacional.²¹
- La regulación de la marihuana está relacionada con tasas más bajas de sobredosis y muertes relacionadas a otras drogas más peligrosas como los opioides.²²

²⁰ *Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (Pp.1) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf*

²¹ *Ibidem*

²² *Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What*

- La regulación de la marihuana no ha incrementado los arrestos por conducir en estado de intoxicación por alcohol o drogas en los Estados de Colorado y Washington.²³
- No hay tampoco correlación entre los accidentes de tránsito y la regulación. En Colorado y Washington, los accidentes son estadísticamente similares a aquellos sin marihuana legal.²⁴

Por otra parte, los delitos en Estados Unidos relacionados con cannabis han sido en muchos casos una excusa para fomentar la discriminación racial. En particular, las comunidades negras tienen 3,6 veces más la probabilidad de ser arrestadas por posesión de marihuana en comparación con las personas blancas. Este hecho profundiza las desigualdades económicas entre las comunidades.²⁵

Una de las principales dificultades que enfrenta el sector de la marihuana legal en Estados Unidos es la restricción federal a los bancos de recibir dineros procedentes de negocios de marihuana, así estos sean legales en algunos Estados. Desde su presentación en 2019, la *SAFE Banking Act* ha sido aprobada en la Cámara de Representantes en seis oportunidades, y a pesar de que no ha podido ser aprobada en el Senado, ahora cuenta con apoyo del bipartidismo²⁶. La *SAFE Banking Act* permitiría que los bancos reciban dineros lícitos de los negocios de marihuana en los Estados donde esta es legal, y prestarles servicios financieros.²⁷ De ser aprobado, mejoraría significativamente las circunstancias bajo las que operan estos negocios en Estados Unidos.²⁸

Es importante resaltar que, de acuerdo con la agencia calificadora de riesgo crediticio Moody's, los ingresos por impuestos de la regulación de la marihuana recreativa son positivos para los Estados y ciudades de Estados Unidos que han legalizado su consumo.²⁹

We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (Pp.2) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (Pp.2) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf*

²⁵ <https://theeconreview.com/2020/12/18/high-economy-impacts-of-marijuana-legalization-on-the-us-economy/>

²⁶ <https://www.natlawreview.com/article/cannabis-banking-will-safe-banking-act-finally-pass>

²⁷ <https://www.nytimes.com/2019/12/03/business/hemp-producers-banks.html>

²⁸ <https://www.law360.com/articles/1286752/congress-could-still-pass-cannabis-legislation-in-2020>

²⁹ *Moody's. 2018. Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives. Recuperado de: https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290221-02:28:22*

Entonces, regular es una manera de impulsar la economía y generar empleos dentro del marco legal. En Estados Unidos, el consumo de cannabis adulto se ha vuelto un motor económico, según Drug Policy Alliance (2018)³⁰, la industria de la marihuana ha creado entre 165.000 y 230.000 empleos en ese país, cifra que se espera que crezca cuando más Estados legalicen la marihuana y los mercados cuenten con más actores legales.

Además, un reporte del Congresista Norteamericano E. Blumenauer, señala cómo la industria de la marihuana se ha convertido en una de las de mayor crecimiento en Estados Unidos³¹. Pues las ventas crecieron de USD \$4,6 billones en 2014 a USD 5,5 billones en 2015, y se estiman en USD 7,2 billones en 2017. También, señala el Congresista que la industria de la marihuana podría producir en Estados Unidos alrededor de 300.000 empleos para 2020 y crecer a un monto cercano a los USD \$24 billones.

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

Por tanto, es importante pensar la regulación como una herramienta para desfinanciar economías ilegales, que en Colombia por más esfuerzos que hemos hecho no se ha podido lograr.

La regulación del consumo de la marihuana puede ser una herramienta para debilitar las organizaciones delictivas que se benefician de las economías ilegales que se desarrollan alrededor de esta actividad. El primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, mencionó en una conferencia económica en 2016, que entre sus dos principales razones para regular la marihuana en Canadá está evitar que billones de billones de dólares vayan a los bolsillos del crimen organizado como parte del comercio ilegal de marihuana en su país, y así reducir significativamente el crimen³².

³⁰ *Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. Recuperado de: http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf*

³¹ *Blumenauer, E. 2018. The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy. (P.p.10). Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf*

³² *Washington Post. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm_term=.75678dd510b9*

La Comisión Global de Políticas de Drogas³³, en su informe “*Regulación: El Control Responsable de las Drogas*”³⁴, menciona que la regulación de las drogas debe ser incremental - *iniciando con drogas de menor potencia* - y que puede ser un camino para desempoderar al crimen organizado. Asimismo, menciona cómo la regulación es una oportunidad para un desarrollo alternativo de poblaciones vulnerables, al generar espacios para negocios legales, a través de canales reglamentados para suplir la demanda que desplazan los canales ilegales.

Más importante aún, señala el informe, es el hecho de que los impactos que puede tener y ha tenido la lucha contra las drogas, como ha sido planteada hasta ahora, son marginales sobre los índices de consumo y comercialización, pues “*las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente*”.³⁵ Es decir que, en el caso que el suministro de cierta droga se vea disminuido por mayor persecución o actividad policiva, esto solamente se va a ver reflejado en costos más altos de los productos ilegales o en productos de menor pureza en el mercado. Igualmente, los mayores precios en el mercado atraen nuevos actores al negocio de las drogas ilegales, pues a partir de la prohibición se generan retornos más altos, si bien existen mayores riesgos.

Al disminuir el retorno y beneficio al que pueden acceder actores ilegales en el mercado de las drogas, se debilita el crimen organizado y se desarticulan canales que sustentan estas economías. Es importante mencionar que, la economía ilegal de

las drogas trabaja en conexión con otras actividades delictivas, por lo que una disminución en el tráfico de drogas, como lo que se espera sucedería con la regulación del uso adulto de la marihuana, podría tener repercusiones importantes sobre otras actividades delictivas. De acuerdo con la OEA las actividades conexas al tráfico de drogas son: “*el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes*”.³⁶

En marzo de 2020, Canadá hizo un balance de su política de salud pública de regulación del uso recreacional del cannabis ante la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.³⁷ Casi un año después de la implementación de la medida, se tienen los siguientes resultados alentadores:

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

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

Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) en su reporte³⁸ para abril de 2020 indica que alrededor del 22% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Según el reporte del IRCCA, el número de personas en el mercado regulado (ver Gráfico 1) muestra una tendencia ascendente, lo que

³³ Establecida en 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas fue fundada por un grupo de líderes políticos del mundo y expresidentes con el fin de “poner fin a la fracasada guerra a las drogas, y pedir reformas fundamentales del régimen mundial de prohibición de las drogas”. “La Comisión es el grupo más distinguido de líderes de alto nivel que ha convocado a realizar tales cambios de gran alcance – incluyendo no sólo alternativas al encarcelamiento y un mayor énfasis en los enfoques de salud pública al uso de drogas sino también descriminalización y experimentación de regulaciones legales”. Algunos de los comisionados son: Louise Arbour (Ex-Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas), Sir Richard Branson (Fundador Virgin Group), Fernando Henrique Cardoso (Expresidente de Brazil), Helen Clark (Ex Primer Ministra de Nueva Zelanda), Ruth Dreifuss (Expresidenta de Suiza), Mohamed ElBaradei (Director General Emerito del Organismo Internacional de Energía Atómica y premio Nobel de Paz), Joyce Banda (Expresidenta de Malawi), César Gaviria (Expresidente de Colombia, Ricardo Lagos (Expresidente de Chile), José Ramos-Horta (Expresidente de Timor-Leste y premio Nobel de Paz), Juan Manuel Santos (Expresidente de Colombia y Premio Nobel de Paz). Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_on_Drug_Policy_Press_Release_Spanish.pdf

³⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Regulación: El Control Responsable de las Drogas*. Recuperado de: http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Regulación: El Control Responsable de las Drogas*. (P.p. 33). Recuperado de: http://fileserv.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

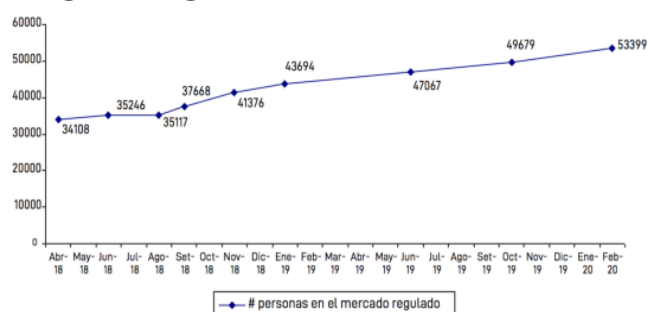
³⁷ https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/Country_03.03.2020/Canada.pdf

³⁸ <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>

indica que el mercado legal gana cada vez más espacio. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. La compra promedio en los últimos 4 meses se encontraba según dicho reporte entre 15 y 16 gramos, muy por debajo del máximo permitido de 40 gramos.³⁹ Se registra que el principal problema ha sido la oferta, que no logra suplir toda la demanda, lo que se espera solucionar con las nuevas licencias otorgadas. Se espera que el mayor número de licencia logre aumentar la participación del mercado legal de marihuana en el país.

Gráfico 3.

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



Lo anterior se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$53 Pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1.2.⁴⁰

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso adulto puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y sobrepoblación carcelaria.⁴¹ Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.⁴² Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera:⁴³

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

Emprender la regularización del uso adulto y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional. Respecto a este aspecto, según un estudio de Econcept⁴⁴, la firma liderada por el ex ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, las estimaciones de exportaciones de cannabis podrían ascender entre los 2,300 y 17,700 millones de dólares, con un recaudo de impuesto a la renta entre 1.2 y 3.5 billones de pesos.

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

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

Bajo esta misma línea, en mayo de 2022 se sancionó la Ley 2204 de 2022, “*Por la cual se crea el marco legal para el uso industrial y científico del cáñamo en Colombia y se dictan otras disposiciones*”, la cual crea el marco legal para el uso de la fibra y el grano del cáñamo, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC), incluyendo isómeros, sales y formas acidas, sea igual o menor al 0.3% o aquel porcentaje que disponga el Gobierno nacional, lo cual incluye el uso de semillas para siembra y cultivo destinadas a la producción de grano, semillas para siembra, plantas en estado vegetativo o componente vegetal, así como también regula la comercialización, importación, exportación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte y disposición final de semillas para siembra, grano, plantas en estado vegetativo o componente vegetal con fines industriales y fines científicos en Colombia.

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

³⁹ <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>

⁴⁰ <https://eleconomista.com.ar/2020-04-cannabis-en-uruguay-los-problemas-de-suministro-siguen-obstaculizando-el-crecimiento-del-mercado/>

⁴¹ Referencia a “*Sobredosis Carcelaria*” tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado “*Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*”.

⁴² Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* (P.p 1) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/legalizacion-de-la-marihuana-en-colombia-pulso-politico-538760>

- De acuerdo con Fedesarrollo, la industria del cannabis genera alrededor de 17,3 empleos formales por cada hectárea sembrada. Esto muestra que, en comparación con la industria de flores del país, el número de empleos que deja la marihuana medicinal es igual al de dicho sector.⁴⁵
- A 2019 había en Colombia 56 hectáreas cultivadas responsables por la generación de 975 empleos y de US\$99 millones en ingresos. Fedesarrollo estima que para 2025, con un crecimiento tendencial de cerca de 10% del área cultivada, se podría llegar a 450 hectáreas, es decir, más de 7.700 empleos e ingresos cercanos a los US\$790 millones.⁴⁶
- Según Fedesarrollo, con la producción obtenida a partir de las hectáreas ya cultivadas de cannabis medicinal o científico se generarían para el año 2020 una cifra de 109 millones de dólares de exportaciones y 1.214 empleos.
- Con 1,558 H cultivadas en 2030 se podrían alcanzar ingresos entre USD 1.532 millones (escenario 2 caen los precios al 75%) y USD 3.065 millones (escenario 1- caen los precios al 50%). El empleo generado, llegaría a representar 41.748 empleos en 2030, incluyendo 26.968 empleos agrícolas.⁴⁷
- Durante los últimos cuatro años de legalización, los emprendedores colombianos han atraído más de US\$500 millones en inversión extranjera.⁴⁸

Bajo esta misma línea, el exministro Juan Carlos Echeverry, ha manifestado en distintos foros que el recaudo generado por esta industria podría evitarle al país una reforma tributaria, ya que el recaudo por concepto de impuesto de renta se podría ubicar entre 1,2 y 3,5 billones de pesos.⁴⁹

El hecho de que la industria de cannabis medicinal pueda alcanzar ingresos superiores a 100 millones de dólares a corto plazo es un hecho muy significativo, si se tiene en cuenta que las exportaciones de flores se demoraron diez años en superar los US\$100

⁴⁵ Fedesarrollo (2019) *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Revista Dinero*. Colombia "lidera" industria emergente del cannabis medicinal en Latinoamérica. Obtenido de: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/industria-del-cannabis-medicinal-en-colombia/291948>

⁴⁹ *Asocolcanna*. ¿Cannabis medicinal, el salvavidas que necesita la economía? Obtenida de: <http://asocolcanna.org/noticias/cannabis-medicinal-el-salvavidas-que-necesita-la-economia/>

millones y casi 25 años en llegar a US\$500 millones, como bien lo indica Fedesarrollo.⁵⁰

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

Bajo cifras oficiales de la Dirección de política de drogas y actividades relacionadas, del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como del Fondo Nacional de Estupefacientes del Ministerio de Salud y Protección Social, tenemos que en Colombia:

- Desde el año 2017 hasta junio 30 de 2022, se han otorgado 493 cupos de cultivo tanto para fines científicos como para producción de semillas para siembra.

AÑO Y MODALIDAD	ORDINARIO	SUPLEMENTARIO	SUBTOTAL
2017		4	4
Fines científicos		2	2
Producción de semillas para siembra		2	2
2018		19	19
Fines científicos		3	3
Producción de semillas para siembra		16	16
2019		79	79
Fabricación de derivados		9	9
Fines científicos		21	21
Producción de semillas para siembra		49	49
2020	20	108	128
Fabricación de derivados	6	29	35
Fines científicos	4	24	28
Producción de semillas para siembra	10	55	65
2021	42	138	180
Fabricación de derivados	13	23	36
Fines científicos	7	35	42
Producción de semillas para siembra	22	80	102
2022	58	25	83
Exportación	3		3
Fabricación de derivados	18	3	21
Fines científicos	11	9	20
Investigación		1	1
Producción de semillas para siembra	26	12	38
TOTAL, GENERAL	120	373	493

- Bajo ese mismo periodo se han otorgado más de 202 cupos para la fabricación de derivados de cannabis en las modalidades de investigación, uso nacional y exportación, correspondientes a 482.071,97 Kg de cannabis.

AÑO	MODALIDAD INVESTIGACIÓN	MODALIDAD USO NACIONAL	MODALIDAD EXPORTACIÓN
2017	0	0	0
2018	5 cupos - 1.445,2 Kg.	0	0
2019	15 cupos - 4.610,70 Kg.	7 cupos - 886,90 Kg.	3 cupos - 1.074,12 Kg.
2020	45 cupos - 7.543,53 Kg.	8 cupos - 5.180,20 Kg.	18 cupos - 44.419,6 Kg.
2021	29 cupos - 10.143,26 Kg.	14 cupos - 7.859,50 Kg.	19 cupos - 191.492,155 Kg.
2022 a junio 30.	16 cupos - 3.791,53 Kg.	11 cupos - 8.585,09 Kg.	12 cupos - 195.040,191 Kg.
TOTAL MODALIDAD	110 cupos - 27.534,22 Kg.	40 cupos - 22.511,69 Kg.	52 cupos - 432.026,06 Kg.

- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 279 licencias de semillas para siembra y grano, en una o varias modalidades.

⁵⁰ Fedesarrollo (2019) *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>

DEPARTAMENTO	MODALIDAD	CANTIDAD
Antioquia	Comercialización o Entrega	48
	Fines Científicos	5
Atlántico	Comercialización o Entrega	4
	Fines Científicos	1
Bolívar	Comercialización o Entrega	4
	Fines Científicos	1
Boyacá	Comercialización o Entrega	17
	Fines Científicos	6
Caldas	Comercialización o Entrega	9
	Fines Científicos	2
Casanare	Comercialización o Entrega	1
	Fines Científicos	1
Cauca	Comercialización o Entrega	1
	Comercialización o Entrega	15
Cauca	Fines Científicos	9
	Comercialización o Entrega	1
César	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	77
Cundinamarca	Fines Científicos	28
	Comercialización o Entrega	1
Guajirá	Comercialización o Entrega	6
	Fines Científicos	2
Magdalena	Comercialización o Entrega	16
	Fines Científicos	3
Meta	Comercialización o Entrega	14
	Comercialización o Entrega	3
Nariño	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	1
Norte de Santander	Comercialización o Entrega	6
	Comercialización o Entrega	6
Risaralda	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	9
Santander	Fines Científicos	4
	Comercialización o Entrega	2
Sucre	Fines Científicos	1
	Comercialización o Entrega	11
Tolima	Fines Científicos	3
	Comercialización o Entrega	25
Valle del Cauca	Fines Científicos	8
	Comercialización o Entrega	1
Vichada	Comercialización o Entrega	1

- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 862 licencias de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, en una o varias modalidades.
- Con corte al 30 de junio de 2022 el Ministerio de Justicia y del Derecho ha otorgado, en total, 18 licencias de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, en una o varias modalidades, a pequeños y medianos cultivadores y productores.
- Con corte al 30 de junio de 2022, los montos recaudados por concepto de trámite de licencias de uso de semillas de cannabis y licencias de cultivo de plantas de cannabis ascienden a un valor superior a los cuarenta y dos mil cuatrocientos millones de pesos.

RECAUDO TOTAL POR CONCEPTO DE LICENCIAS DE SEMILLAS Y DE CULTIVO DE PLANTAS DE CANNABIS	
AÑO	VALOR RECAUDADO
2017	\$811.950'453,43
2018	\$9.506'181.534,62
2019	\$14.394'922.757,45
2020	\$5.440'612.915,45
2021	\$6.511'915.892,88
2022	\$5.750'137.541,17
Valor total recaudado	\$42.415'721.095,00

- Del crecimiento económico que ha tenido la industria del cannabis medicinal y científico, de acuerdo a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupeficientes, se tiene que:

“El país exportó, en cuanto a productos de cannabis, más de USD \$9 millones en el año 2021. Las exportaciones de Colombia evidencian que el sector de cannabis es diversificado, debido a que se han realizado exportaciones a más de 26 países. Entre los principales destinos se encuentran Estados Unidos, Australia y Reino Unido, los cuales concentran alrededor del 70% de las exportaciones. En la región, se destacan las exportaciones a Brasil.

Así mismo, actualmente se generan, aproximadamente, 17,5 empleos por hectárea

sembrada; más los que se pueden generar de forma indirecta conforme se incrementan las exportaciones. Bajo esta perspectiva, según cálculos de ProColombia, con información del DANE y Fedesarrollo, bajo un escenario de precios internacionales intermedio de cannabis medicinal (entre 1.000 y 1.500 USD por kg. de extracto), se proyecta que esta industria generará aproximadamente 44.000 puestos de trabajo para el 2030.

Finalmente, en cuanto al volumen de exportaciones, considerando que entre el 2019 y el 2020 el sector creció un 1.568 %; con los nuevos avances regulatorios se esperan crecimientos que mantengan al sector como uno competitivo y atractivo para la inversión internacional, que incluso supere a otros rubros exportadores de la economía colombiana más tradicionales como, por ejemplo, las flores.”

- Con corte al 30 de junio de 2022, en Colombia son destinadas 530.602 hectáreas destinadas para cultivo de cannabis no psicoactivo, así como 578.620 hectáreas destinadas para cultivo de cannabis psicoactivo, para un total de más de 1'109.222 hectáreas, capaces de producir más de 19 millones de empleos.

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

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

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

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

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.⁵¹

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

7.1 PROHIBICIÓN VS. DERECHOS FUNDAMENTALES

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

7.1.1. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho⁵², se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual *“todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”*.

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y *“busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional”*.⁵³

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.⁵⁴ Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.⁵⁵

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

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

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

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.⁵⁶

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

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

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

⁵¹ Rodrigo Uprimny, *“Una oportunidad perdida”*, *Dejusticia*. 2019.

⁵² *Preámbulo de la Constitución Política de 1991*.

⁵³ Corte Constitucional, *Sentencia C-336 de 2008*. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en cómo desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal”*. Corte Constitucional *Sentencia T-516 de 1998* M. P.: Antonio Barrera.

⁵⁶ Corte Constitucional, *Sentencia C-221 de 1994*. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

7.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política⁵⁷, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas⁵⁸: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

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

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

*Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.”*⁵⁹

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

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

⁵⁷ *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017. M. P. José Antonio Cepeda Amarís (E).

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.⁶⁰

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

7.1.3. DERECHO A LA SALUD.

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

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

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

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.⁶¹

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

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es *“deber del Estado de brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia*

⁶⁰ P. Westen. *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality” in moral and legal discourse*, Princeton University Press, 1990, cap.v.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.

*ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado”.*⁶²

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

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

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

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

7.2. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ACTUAL FRENTE AL PORTE Y CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES.

Es menester analizar los efectos de la política actual frente al consumo y porte de estupefacientes. Preliminarmente, es pertinente hacer referencia a un pronunciamiento de la Corte Constitucional realizado en el 2002 con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra todas las normas que tipificaban los delitos de tráfico de estupefacientes.

En esa oportunidad la Corte Constitucional entró a analizar si el criterio político-criminal del legislador, que le condujo a tipificar el tráfico de estupefacientes, es susceptible de control constitucional. Sobre el particular, reconoció la Corte que *“(…) si bien es cierto que el parlamento no es, ni mucho menos, la única instancia del poder público en la que se pueden diseñar estrategias de política criminal, no puede desconocerse que su decisión de acudir a la penalización de comportamientos no sólo es legítima frente a la Carta por tratarse del ejercicio de una facultad de la que es titular sino también*

*porque ella cuenta con el respaldo que le transmite el principio democrático”.*⁶³

No obstante reconoció, como ya lo había hecho en oportunidades anteriores, que el margen de libertad legislativa se encuentra enmarcado por los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.⁶⁴ En esa medida concluyó, en lo respectivo al caso concreto que *“De allí que el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas que tipifican el tráfico de estupefacientes no deba hacerse genéricamente cuestionando una política criminal que se estima equivocada sino específicamente, esto es, considerando cada una de las reglas de derecho contenidas en esas disposiciones y confrontándolas con el Texto Superior para evidenciar su incompatibilidad”.*

En esa oportunidad la Corte se declaró inhibida por ineptitud de la demanda, no obstante, es claro que en esta materia era plenamente aplicable lo que ya había sido dispuesto en la Sentencia C-221 de 1994, en la medida en que el legislador no podía tipificar como delito una conducta que repercutía exclusivamente en la esfera del individuo. En consecuencia, es posible diferenciar lo que compete a la política criminal, en tanto se trata de la tipificación de conductas que repercuten en el orden jurídico, que afectan bienes jurídicos y derechos de otros individuos de aquellas conductas que únicamente trascienden en el ámbito personal y que, en consecuencia, no deberían ser objeto de prohibición.

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

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

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

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁴ Ibídem.

7.2.1.1 FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”⁶⁵ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas -tanto legales como ilegales- tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían. Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

Gráfica 1.

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

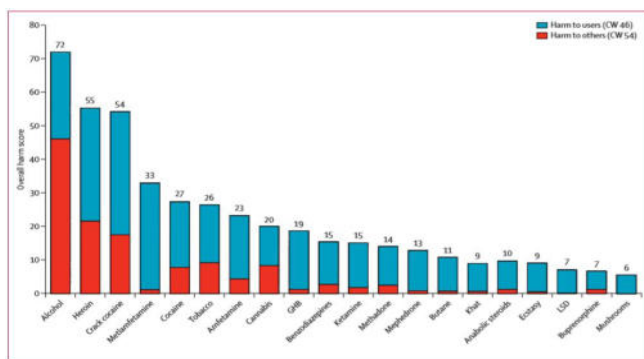


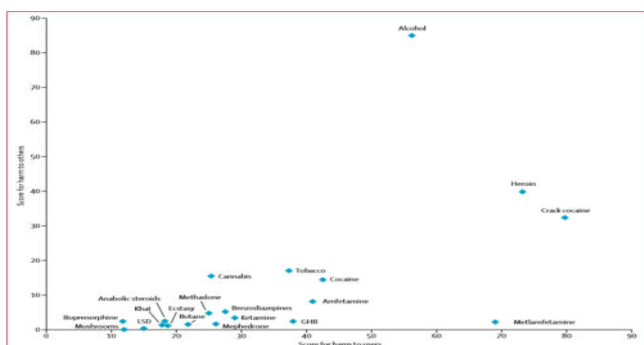
Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harms to others. The weights after normalisation (0–100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria to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

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

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

Gráfica 2.

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



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

Como se observa, son pocas las drogas que realmente tienen afectación frente a terceros y aún más pocas las que causan un efecto grave

al consumidor, alcanzando el nivel más alto de afectación el consumo de alcohol, práctica que es plenamente legal en nuestro país.

Por otra parte, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos⁶⁶, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos⁶⁷.

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

7.2.1.2 FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López, José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los consumidores de cocaína.⁶⁸ Es decir, una de cada 10 personas podrían desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opioides, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.⁶⁹ Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores

⁶⁶ Organización Mundial de la Salud (2019). Alcohol. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

⁶⁷ Organización Mundial de la Salud (2019). Tabaco. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

⁶⁸ Lopez-Quintero C., Pérez de los Cobos J, Hasin DS, et al. (2011) Probability and predictors of transition from first use to dependence on nicotine, alcohol, cannabis, and cocaine: results of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). Drug Alcohol Depend. 2011;115(1-2):120-130. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.004

⁶⁹ Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

⁶⁵ Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. The Lancet, 2010.

de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.⁷⁰ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.⁷¹

7.2.1.3 FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN

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

Justamente uno de los temores que más se ha difundido frente a la regularización del cannabis es la posibilidad de aumento en el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la legalización de los mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.⁷²

De igual manera, frente al consumo de menores la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no permitió el aumento en el consumo de menores de edad, sino todo lo contrario: en Estados Unidos, por ejemplo, se redujo hasta en un 9% el consumo en menores desde la legalización⁷³. De igual manera, en Uruguay⁷⁴ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.⁷⁵

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos determinó que: *“después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12.*

⁷⁰ NIH. La marihuana- DrugFacts. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/la-marihuana>

⁷¹ Ver también: German Lopez. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.

⁷² Pablo Zuleta (2020). Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://redesdal.org/blog/f/el-cambio-en-pol%C3%ADtica-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>.

⁷³ Revista médica JAVA Pediatrics, 2019.

⁷⁴ Hannah Laqueur, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins, Magdalena Cerdá, The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use, International Jou.

⁷⁵ https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/Country_03.03.2020/Canada.pdf

*Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable”.*⁷⁶

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

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

Finalmente, sobre este tema es importante resaltar que este proyecto de acto legislativo únicamente pretende legalizar el cannabis para uso adulto. Además, que se reconoce la posibilidad de limitar el consumo en espacios públicos, escolares y, en general, espacios que puedan generar afectaciones a los niños.

7.2.1.4 FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.

Sobre el posible aumento de violencia por el consumo de cannabis, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP menciona lo siguiente: *“Los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia”.*⁷⁷

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.⁷⁸

⁷⁶ Ta M, Greto L, Bolt K. Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2004–2016. MMWR Morb Mortal Wkly Rep 2019;68:845–850. Obtenido de: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?s_cid=mm6839a3_w#suggestedcitation

⁷⁷ FIP. Nueve preguntas sobre marihuana medicinal. Obtenido de: <https://www.ideaspaz.org/especiales/marihuana-medicinal/>

⁷⁸ Colombian Check (2020). Obtenido de: <https://colombiacheck.com/chequeos/miranda-compartio-viejo-me-me-chileno-con-cifras-sin-fuente-favor-del-cannabis>

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.⁷⁹

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

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 *“no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”*.⁸⁰

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

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012⁸¹.

⁷⁹ Denson, TF, Blundell, KA, Schofield, TP y col. Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol. *Cogn Affect Behav Neurosci* 18, 203–215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁸¹ “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”, la cual indica en su Artículo 2 que “toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo número 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.⁸²

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

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina - Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.⁸³

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.⁸⁴

Durante los últimos 28 años luego de que la Honorable Corte Constitucional profiriera la Sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en

atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos”

⁸² Dejusticia, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.

⁸³ Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68.

⁸⁴ Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.

distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores.*

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero si las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.⁸⁵

7.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

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

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)⁸⁶, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)⁸⁷, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.⁸⁸

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica⁸⁹, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a

los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.⁹⁰

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo⁹¹, no suele inducir tolerancia⁹² o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad.

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

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

En consecuencia, y considerando además que:

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

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

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

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

⁸⁵ Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019

⁸⁶ British Broadcasting Corporation BBC Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>

⁸⁷ César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

⁸⁸ Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. The Lancet, 2010.

⁸⁹ César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

⁹⁰ César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

⁹¹ Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

⁹² César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.⁹³ Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

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

7.2.3 JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD.

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

Como argumento adicional, se considera procedente realizar un juicio integrado de igualdad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en amplia línea jurisprudencial entre la que se resalta la Sentencia C- 093 de 2001. Este análisis parte de la combinación del modelo europeo con el modelo norteamericano⁹⁴ que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizado además los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso de un test estricto, intermedio o flexible.⁹⁵

La realización del test permitirá verificar: “(i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos.”⁹⁶ Todo esto con el fin de verificar si la medida implementada afecta, o no, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.⁹⁷

El primer elemento que debe ser tenido en cuenta para la realización del Juicio integrado de igualdad es determinar “si los supuestos de hecho

son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza”.⁹⁸ Sobre el particular se considera como supuesto de comparación la habilitación legal a un individuo para el consumo personal de sustancias que generen algún tipo de alteración psíquica, comportamental o que puedan tener injerencia en su salud.

En segunda medida, procede establecer si “en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales”.⁹⁹ Sobre este punto, es claro que, tanto en el plano fáctico, como en el plano jurídico existe un trato desigual, en tanto en la actualidad un particular puede consumir de forma legal sustancias tales como el alcohol y el tabaco, pero, por el contrario, le sea vedado el acceso a sustancias como el cannabis.

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

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

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

*“La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarse brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen”.*¹⁰⁰

Ahora, en lo que respecta a la salud pública valdría la pena preguntarse si la razón del trato diferencial se origina en que el cannabis, a diferencia de sustancias legales como el alcohol y

⁹³ Germán López. The three deathliest drugs in America. Vox 2017.

⁹⁴ Pretendiendo que cada uno de los sub-principios del test se pudiese aplicar de manera gradual, de acuerdo con la extensión del margen de apreciación del legislador o la administración.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015. M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

⁹⁷ Ibídem.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹⁹ Ibídem.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

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

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

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

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

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

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: “1) *el uso preferente del derecho penal*, 2) *el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas)* y 3) *el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles -tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan- se les han aplicado penas similares muy severas*”.¹⁰¹ Por tanto, Dejusticia para el 2017, en “*Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*”, ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy alto por el prohibicionismo de las drogas.¹⁰² Lo

anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas.¹⁰³

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017¹⁰⁴:

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

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)¹⁰⁵:

[uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf)

¹⁰³ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

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

¹⁰⁵ World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

¹⁰¹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹⁰² Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/>

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).
- Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5.3 veces según las cifras del DANE.¹⁰⁶
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
- Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
- También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6.9% de la población privada de la libertad en Colombia.
- La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6.5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149.4%.

De acuerdo al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), el hacinamiento carcelario en Colombia ha sido una situación constante en el sistema penitenciario, en donde ha alcanzado picos hasta del 54,3%, como ocurrió en el año 2019. Si bien esta cifra ha bajado a un 19,8% para junio de 2022, persiste el hacinamiento carcelario en detrimento de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

AÑO	PORCENTAJE HACINAMIENTO CARCELARIO
2017	44,9%
2018	47,7%
2019	54,3%
2020	19,3%
2021	20,5%
2022 (Corte al 30 de junio)	19,8%

¹⁰⁶ DANE. Estimaciones De Población 1985-2005 Y Proyecciones De Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo Y Grupos Quinquenales De Edad. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, “727.091 (el 29,3 %) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas” (Dejusticia, 2017, pp. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad.¹⁰⁷

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Aunado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.¹⁰⁸

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.¹⁰⁹ Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes¹¹⁰, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

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

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

¹⁰⁸ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹⁰⁹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹¹⁰ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 58) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

de estupefacientes para el periodo 2010-2014¹¹¹, en donde el 19.4% de las personas condenadas se encontraban desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4.41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas reclusas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33.38% al 9.48% para el periodo.¹¹²

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

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que las Políticas de Drogas están encaminadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el reporte de 2018 titulado “*Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*”¹¹³, la Comisión Global de Políticas de Drogas señala cómo el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite dirigir “*las políticas de drogas para enfocarse en aquellos que están amenazados, en lugar de las amenazas que pueden representar las drogas mismas*”¹¹⁴.

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

el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así:

- ODS 1 (fin de la pobreza): las políticas de control de drogas han exacerbado la pobreza sin enfrentar las causas que llevan a las personas a participar en el mercado de las drogas.¹¹⁵ En el mercado ilícito de las drogas participan personas vulnerables y las políticas represivas han sido contraproducentes, afectando principalmente a las personas más vulnerables, grupos étnicos y comunidades marginalizadas. Muchos de los cultivos de drogas ilícitas se dan en regiones donde el Estado no llega y hay desigualdad en el acceso a la tierra. Las políticas de erradicación forzosa sin ofrecer alternativas de subsistencia, así como la persecución de los eslabones más débiles en las cadenas de producción, exacerbando la pobreza en las poblaciones vulnerables.¹¹⁶ Además, en diferentes regiones de conflicto es común que los agricultores de subsistencia se vean atrapados en disputas entre grupos armados, como ha sido el caso en Colombia.
- ODS 3 (salud y bienestar): si bien el consumo de drogas permea todos los grupos sociales, las políticas represivas y “*falta de acceso sociales y de salud (que incluyen la reducción y el tratamiento del daño, pero también la atención médica general) suelen afectar a los segmentos más pobres y marginados de la sociedad*”.¹¹⁷ Criminalizar a las personas que consumen drogas solamente aumenta más su exclusión del empleo, salud y servicios sociales.
- ODS 5 (Igualdad de género): las personas atrapadas en el tráfico de drogas son especialmente vulnerables y las acciones represivas por parte del Estado pueden llevar a un aumento de la corrupción, hacinamiento en las cárceles y agravamiento de la pobreza.¹¹⁸ Las mujeres son más propensas a participar en el tráfico de drogas ilegales, debido a que las desigualdades de género “*obstaculizan su acceso a la educación y al empleo*”.¹¹⁹ En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin

¹¹¹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 50) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹¹² Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 73) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹¹³ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹¹⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.6) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.8) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹¹⁸ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹¹⁹ *Ibidem*.

formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.¹²⁰ Más allá, su encarcelamiento exacerba su problemática, afectando directamente a sus hijos y creando ciclos de pobreza y delincuencia. Lo anterior está ligado con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la problemática que encuentran las personas al dejar los centros de reclusión para encontrar trabajo.¹²¹

- ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas): Las políticas punitivas y la guerra dura contra las drogas como ha sido planteada hasta ahora no ha logrado reducir significativamente el mercado, de acuerdo a las Naciones Unidas y la literatura científica.¹²² Los sistemas de justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delinquentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.¹²³ Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.¹²⁴

Las mujeres en América Latina son la población carcelaria de mayor crecimiento, lo cual va en contravía del ODS 10 (reducción de las desigualdades) pues las leyes antidrogas son especialmente aplicadas a grupos minoritarios. Así mismo, el tamaño del mercado ilegal de las drogas ha generado incentivos para que haya corrupción y las instituciones del Estado sean cooptadas.¹²⁵

Por otra parte, también la Comisión replantea la manera de medir indicadores de control de drogas a partir indicadores de los ODS. Algunas de las propuestas son¹²⁶:

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

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado “daños graves en los sectores de la sociedad, la educación y la economía”.¹²⁷ Además, señala que “los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuán inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones”.¹²⁸

9. CUADRO COMPARATIVO CONSTITUCIÓN.

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

¹²⁰ Ibidem.
¹²¹ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²² Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.8) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²³ Ibidem.
¹²⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.9) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²⁵ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.10) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²⁶ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.16) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf

¹²⁷ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. (Pp.17) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf
¹²⁸ Ibidem.

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.	La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.
Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.	Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.
El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.	El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.
	<u>La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el uso por parte de mayores de edad del cannabis y sus derivados. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La ley podrá restringir el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.</u>
Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.	Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para <u>garantizar su tratamiento; y así</u> fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y <u>sus efectos nocivos</u> y en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.
	<u>Las entidades integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social y sus prestadores garantizarán la aplicación de lo establecido en este artículo.</u>

10. CONCLUSIONES

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

- 1) Corrige la contradicción constitución/ley que se encuentra vigente frente al uso científico del cannabis.
- 2) Evita la intromisión del Estado frente al derecho del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo que los ciudadanos puedan decidir sobre el consumo del cannabis en un marco legal regulado.
- 3) Evita tratos discriminatorios o desiguales arbitrarios frente a la población que consume.
- 4) Fortalece el enfoque de política pública en salud en el que se considera al adicto como una persona que merece un tratamiento y no como un criminal.
- 5) Ofrece la oportunidad de dar apertura a un mercado legal nuevo y prometedor con

resultados positivos demostrables en el ámbito internacional.

- 6) Genera externalidades positivas en el ámbito fiscal, por un lado, implica un mayor recaudo y con ello mayor inversión social, por el otro crea empleo.
- 7) Desestimula los mercados ilegales de narcotráfico y su implementación gradual podría conducir a reducir el índice de otros delitos relacionados.
- 8) Aliviaría las cargas y sobrepoblación del sistema penitenciario.

11. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

11.1 CONSTITUCIONAL:

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

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

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

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

11.2 LEGAL:.

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

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

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

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación

administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

12. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

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

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

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

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

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

13. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto.*

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara. Ponente Coordinador.	JORGE ALEJANDRO OCAMPO Representante a la Cámara. Ponente Coordinador.
MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara. Ponente.	LUIS ALBERTO ALBAN URBANO Representante a la Cámara. Ponente.
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara. Ponente.	HERNAN DARIO CADAVID Representante a la Cámara. Ponente.
JULIO CESAR TRIANA QUITERO Representante a la Cámara. Ponente.	JORGE ELIECER TAMAYO Representante a la Cámara. Ponente.
DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara. Ponente.	JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara. Ponente.

14. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2022 CÁMARA

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

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara. Ponente Coordinador.	JORGE ALEJANDRO OCAMPO Representante a la Cámara. Ponente Coordinador.
MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara. Ponente.	LUIS ALBERTO ALBAN URBANO Representante a la Cámara. Ponente.
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara. Ponente.	HERNAN DARIO CADAVID Representante a la Cámara. Ponente.
JULIO CESAR TRIANA QUITERO Representante a la Cámara. Ponente.	JORGE ELIECER TAMAYO Representante a la Cámara. Ponente.
DIOGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara. Ponente.	JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara. Ponente.

15. REFERENCIAS

- *Blumenauer, E. 2018. The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy. (P.p.10). Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf*
- *César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.*
- *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>*
- *Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf*
- *Constitución Política de Colombia*
- *Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.*
- *Corte Constitucional, Sentencia T-516 de 1998 M. P. Antonio Barrera.*
- *Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.*
- *Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.*
- *Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.*

- Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015. M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017. M. P. José Antonio Cepeda Amarís (E).
- Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M. P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.
- British Broadcasting Corporation BBC, Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>
- DANE. Estimaciones de Población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>
- Dejusticia, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.
- Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C. Recuperado de: http://files.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf
- El Observador. 2018. El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200-201813019260>.
- Germán López. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.
- International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.
- Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. The Lancet, 2010.
- Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68.
- Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.
- Moody’s. 2018. Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives. Recuperado de: https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&ns1_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290221-02:28:22
- P. Westen. Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality” in moral and legal discourse, Princeton University Press, 1990, cap.v.
- Roberto Serpa Flórez, Psiquiatría médica y jurídica, 2007.
- Roberto Solórzano Niño, Medicina Lega, criminalística y toxicología para abogados, 1996.
- Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019.
- UNODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 - Informe Final, 2013, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf
- Washington Post. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm_term=.75678dd510b9
- World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2022 CÁMARA

por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2022

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara, *por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*, con base en las siguientes consideraciones:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

CONTENIDO.

1. Trámite de la iniciativa.
2. Antecedentes del Proyecto.
3. Objeto.
4. Antecedentes.
5. Justificación del proyecto de ley.
 - 5.1. Normativos.
 - 5.2. Jurisprudenciales.
 - 5.3. Internacionales.
 - 5.4. Científicos.
 - 5.5. Psicosociales.
 - 5.6. Económicos.
6. Competencia del Congreso.
 - 6.1. Constitucional.
 - 6.2. Legal.
7. Conflictos de Interés.
8. Proposición.
9. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara.

“Los animales del mundo tienen sus propias razones para existir. No fueron creados para ser explotados por los seres humanos, de la misma manera que la población negra no fue creada para ser explotada por la blanca, o las mujeres por los hombres”.
(Alice Walker).

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara fue radicado el día 21 de julio de 2022 por los honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Julián Peinado Ramírez, honorable Representante María del Mar Pizarro García, honorable Representante Juan Sebastián Gómez González, honorable Representante Carolina Giraldo Botero, honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Susana Gómez Castaño, honorable Representante Diógenes Quintero Amaya, honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa, honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez, honorable Representante Leyla Marleny Rincón Trujillo,

honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Jorge Andrés Cancimance López, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Dolcey Óscar Torres Romero, honorable Representante Álvaro Leonel Rueda Caballero, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Gilma Díaz Arias; así como por los honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Senador Yuly Esmeralda Hernández Silva, honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez, honorable Senador Omar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senador Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Senador María José Pizarro Rodríguez, honorable Senador Humberto de la Calle Lombana, honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Senador Wilson Arias Castillo, honorable Senador Alexander López Maya, honorable Senador Isabel Cristina Zuleta López, honorable Senador Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Senador David Andrés Luna Sánchez, honorable Senador Iván Cepeda Castro, honorable Senador Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, honorable Senador Griselda Lobo Silva.

El día 5 de agosto se designó como único ponente al honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El 1º de agosto de 2018 fue radicado por el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Hernando José Padaui Álvarez, honorable Representante Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Representante Julián Peinado Ramírez, honorable Representante Nilton Córdoba Manyoma, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Flora Perdomo Andrade, honorable Representante Crisanto Pisso Mazabuel, honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa, y la honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaf y honorable Senador Richard Alfonso Aguilar Villa,

el Proyecto de ley número 064 de 2018 Cámara, *por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*.

El proyecto fue aprobado en su primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 14 de mayo de 2019, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

El 11 de septiembre de 2020 fue radicado por el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Ángel María Gaitán Pulido, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes el Proyecto de ley número 410 de 2020 Cámara, *por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*.

El 7 de diciembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en donde fue aprobado. El proyecto continuó su trámite y fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de abril de 2022.

El proyecto continuó su trámite en el Senado de la República en donde se le asignó el número 359 de 2022 Senado. La Comisión Primera del Senado de la República realizó audiencia pública, sin embargo, el proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

3. OBJETO.

El proyecto busca avanzar en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, sujetos de una protección constitucional y legal especial, a través de la prohibición de las prácticas taurinas en todo el territorio nacional, como expresiones de maltrato, crueldad y violencia.

4. ANTECEDENTES.

La prohibición de las actividades taurinas ha sido objeto de debate desde hace varias décadas. En el año 2010, fue proferida la Sentencia C-666, esta decisión ponderó el deber de protección a los animales en su calidad de seres sintientes, con las tradiciones culturales y la expresión de las mismas en aquellos territorios donde existe un arraigo social por parte de la población frente al rejoneo, las corridas de toros, las novilladas, las becerradas y las tientas

En aquella oportunidad la Corte decidió declarar exequibles las actividades de entretenimiento y de expresión cultural exceptuadas en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, fijando algunas limitaciones con el fin de adaptar dicha normativa a la nueva realidad

jurídica que se impuso con la expedición de la Constitución de 1991.

Desde aquel momento, se han presentado y aprobado distintas iniciativas legislativas que han avanzado en la protección y reconocimiento de los animales, por ejemplo, la Ley 1638 de 2013 y la Ley 1774 de 2016, y, además, han sido proferidas diversas decisiones judiciales, especialmente en sede de tutela y constitucionalidad, que cada vez más ratifican la existencia de una protección especial para los animales no solo como seres sintientes sino, incluso, como sujetos de algunos derechos.

El Alto Tribunal Constitucional, además, en distintas oportunidades ha delegado al legislador la potestad de determinar los alcances de la protección a los animales e incluso, desde el año 2010, dejó claro que era el Congreso el llamado a determinar si las actividades taurinas debían mantenerse por su connotación cultural o si, por el contrario, era procedente proceder a su eliminación, con el fin de cumplir los postulados de la Carta Política en materia de protección ambiental y animal, y del mismo reconocimiento hecho por la Corte, del carácter cruel y violento de las corridas respecto a los animales.

Es así, como desde el año 2017 se han venido presentando iniciativas legislativas, como el Proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara y 216 de 2018 Senado y el Proyecto de ley número 064 Cámara de Representantes, que han buscado modificar de forma definitiva la excepción prevista en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, para prohibir de forma definitiva las prácticas taurinas en el país.

Ambos trámites han estado rodeados de la participación de las organizaciones civiles animalistas, que han apoyado y gestionado esta modificación que se ajusta no solo a las leyes y a la jurisprudencia actual, sino que responde verdaderamente a las nuevas formas de relacionamiento ético de los seres humanos con el ambiente y la otredad animal. No obstante, estos proyectos también han contado con la participación de los aficionados a la denominada “fiesta brava”, que han intentado mantener incólume estas tradiciones pese a que, notoriamente, cada vez más, cuentan con menos adeptos.

En el caso del Proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara y 216 de 2018 Senado, es importante resaltar que fue radicado por el Ministerio del Interior, junto a una comisión ciudadana que solicitaron la presentación de la iniciativa a través de la Coalición Colombia Sin Toreo. En aquella oportunidad, el proyecto tuvo un exitoso paso en la Comisión Séptima y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin embargo, no prosperó en el Senado de la República por vencimiento de términos.

Convencidos de la importancia de esta iniciativa, el 1º de agosto de 2018, radicamos nuevamente el proyecto, esta vez con el apoyo de otros parlamentarios, el cual recogió las observaciones recibidas en el proceso legislativo anterior. El Proyecto de ley número 064 de 2018 superó

nuevamente el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, pero no alcanzó a tener debate en la plenaria de dicha corporación por lo que fue archivado.

En el año 2020 se volvió a radicar esta iniciativa, Proyecto de ley número 410 de 2020, convencidos de que en ese momento el Congreso de la República respondería de forma efectiva al llamado ciudadano que cada vez se consolida con más fuerza y que reclama una verdadera protección de los animales y su reconocimiento como seres sintientes a los que, incluso, les asiste el reconocimiento de ciertos derechos.

A diferencia de los trámites anteriores, en esa oportunidad el enfoque del proyecto, más que controvertir actividades culturales o determinar mecanismos de sustitución laboral, se centró en los animales y en su condición de sujetos merecedores de una especial protección y del reconocimiento del derecho más básico de todos: el derecho a existir y a no ser sujetos a tratos crueles.

Se buscó entonces que la iniciativa fuera estudiada desde una perspectiva distinta, ya no desde el enfoque antropocéntrico que ha caracterizado, sino desde un análisis en el que el legislador evaluará a los animales como verdaderos sujetos de un derecho que, en este caso, está por encima del entretenimiento de los seres humanos.

Así las cosas, el Proyecto de ley número 410 radicado en 2020 inició su trámite en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, donde fueron designados como ponentes los honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López, Inti Raúl Asprilla, Luis Alberto Albán, Juan Manuel Daza y Carlos Germán Navas Talero. El proyecto fue aprobado en primer debate el 7 de diciembre de 2020.

La iniciativa pasó entonces a discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, etapa en la que fue aprobada el 19 de abril de 2022.

Habiendo surtido su trámite en la Cámara, el proyecto fue remitido a la Comisión Primera del Senado de la República, donde fueron designados como ponentes los honorables Senadores Roy Leonardo Barreras, Angélica Lozano, María Fernanda Cabal, Luis Fernando Velasco, Julián Gallo Cubillos, Eduardo Emilio Pacheco, Carlos Guevara Villabón, Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos García y Temístocles Ortega.

El 4 de mayo de 2022 la honorable Senadora María Fernanda Cabal, solicitó la realización de audiencia pública, instancia que tuvo lugar el 2 de junio. En la audiencia se escuchó a diversos sectores que manifestaron sus opiniones frente al proyecto.

Finalmente, la iniciativa no alcanzó a ser discutida, por lo que se archivó.

Convencidos de la importancia de insistir en la aprobación de este proyecto, lo volvemos a radicar para que sea discutido en la Legislatura 2022-2023, con la finalidad de acabar definitivamente con

unas prácticas que, bajo el manto de actividades culturales, incitan la construcción de una sociedad violenta y desconocen el mandato constitucional de respetar y preservar todas las formas de vida.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley retoma y valida el mandato ciudadano y el imperativo ético que busca, como muestra de una evolución social creciente, superar las anacrónicas prácticas taurinas, erradicando toda forma de violencia pública y legalizada hacia los animales, continuando el camino que ya ha sido trazado por la jurisprudencia constitucional y administrativa, para superar el antropocentrismo.

Adicionalmente, este proyecto pretende armonizar y actualizar la legislación con la evolución jurisprudencial relativa al relacionamiento entre los seres humanos y los animales la cual, hoy en día, reconoce a los animales como verdaderos seres sintientes e, incluso, ha llegado a afirmar la existencia de unos eventuales derechos que les son predicables, claramente distintos a aquellos reconocidos a los seres humanos.

En ese sentido, a través de esta iniciativa se pretende actualizar y resignificar la noción de cultura, considerando que una cultura que incluya el daño a otro ser sintiente no puede ser validada ni perpetuada, por medio de la eliminación de unas prácticas crueles y violentas con los animales, y que contravienen los mandatos constitucionales que claramente propenden por el desarrollo de una sociedad armónica con el ambiente y la fauna y la flora que lo componen. Actualización que, como se desarrollará más adelante, parten de la prevalencia de los derechos constitucionales a un medio ambiente sano, a la dignidad humana y del necesario reconocimiento de los animales como seres sintientes y sujetos de derechos que merecen una protección especial frente a todas las formas de maltrato y violencia.

Sobre este particular, vale la pena resaltar lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-041 de 2017, en virtud de la cual:

*Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (artículo 241), **tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional** (preámbulo, artículos 1° y 2° superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.*

La cultura se transforma y revalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución

de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. **Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual**” (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

En síntesis, esta iniciativa refleja un ineluctable cambio de paradigma social, impulsado por las nuevas generaciones, a nivel mundial y nacional, que ven en su entorno con la naturaleza y los animales una relación más armónica, integral e interdependiente, en donde la vida, sea cual sea su manifestación, debe ser preservada, respetada y protegida, máxime cuando se encuentre en clara posición de desventaja y vulneración, sobre la base de los siguientes argumentos:

5.1. NORMATIVOS.

En Colombia, existe un conjunto de normas vigentes que han consolidado las bases y desarrollos de la protección animal en el país. Si bien aún no se ha desarrollado a cabalidad el mandato constitucional sobre esta materia, los avances han sido importantes y con esta iniciativa se pretende dar un paso adicional en el camino del reconocimiento de los animales como verdaderos sujetos de protección en el ordenamiento jurídico colombiano.

Entre estas importantes normas, que integran el marco jurídico general de protección de los animales, podemos citar las siguientes:

- **Ley 5ª de 1972 y el Decreto Reglamentario 497 de 1973:** sobre las Juntas Defensoras de Animales. Estas normas disponen como obligación, la creación en cada municipio de un comité para dirigir la creación y funcionamiento de las juntas defensoras de animales, cuya labor es de recibir las “quejas de crueldad, maltratamientos [sic] o el abandono injustificado” de los animales.
- **Decreto 1608 de 1978:** Código de los Recursos Naturales Renovables. Determina el aprovechamiento de los recursos de la flora y de la fauna. En lo que respecta a los animales, establece que los especímenes de fauna silvestre pertenecen al Estado y, en consecuencia, limita su tenencia y aprovechamiento a la figura de los zocriaderos y a las modalidades de caza que, en todo caso, siempre requieren de las autorizaciones correspondientes.
- **Ley 17 de 1981:** mediante la cual se ratifica la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES) y las resoluciones de las conferencias posteriores.
- **Ley 84 de 1989:** Estatuto Nacional de Protección Animal. Pese a ser una norma anterior a la Constitución de 1991, el Estatuto es la norma que desarrolla más a profundidad

el principio de protección y bienestar animal en el territorio nacional. Esta norma cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumeran una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.

- **Ley 599 de 2000:** Código Penal. Esta norma contiene un capítulo exclusivo ubicado en el título XI, que tipifica las conductas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales.
- **Ley 1638 de 2013:** norma que prohibió el uso de animales silvestres, nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes. La Ley 1638 de 2013 fue demandada ante la Corte Constitucional por la presunta vulneración a los derechos al trabajo y la cultura. No obstante, el Alto Tribunal la declaró exequible a través de la Sentencia C-283 de 2014.
- **Ley 1774 de 2016:** por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. Esta norma declaró a los animales como seres sintientes y penalizó el maltrato animal. Es conocida popularmente como la Ley contra el maltrato animal y a partir de su expedición, la jurisprudencia constitucional ha sido más contundente frente al deber de protección que les asiste a los animales dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Pero, sumado a estas normas, es menester reconocer que en el país se ha venido desarrollando un proceso social que, cada vez más, tiende a rechazar los espectáculos en los que se causa algún tipo de maltrato a un animal.

Este proceso ha sido identificado por las autoridades locales que han venido imponiendo limitaciones al desarrollo de las actividades taurinas, como ocurrió en el Departamento de Antioquia, donde por medio de la Ordenanza número 18 de 2020, se prohíbe la utilización de elementos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemén, lastimen, o den muerte a los animales en espectáculos.

Por otra parte, en la ciudad de Bogotá, se aprobó el Acuerdo 767 de 2020 del Concejo “por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”. Acuerdo que limitó las fechas de la temporada taurina, aumentó los costos tributarios de estos espectáculos y prohibió herir o matar animales”. En razón a esta determinación del Concejo Distrital, actualmente la plaza cultural la Santamaría se encuentra cerrada al público y la tradición taurina en Bogotá quedó suspendida.

Cruzadas similares han sido adelantadas en la Gobernación de Boyacá, los concejos de Medellín y Cali, ciudades que también han ido migrando hacia una cultura de protección y bienestar animal y que han optado por establecer regulaciones locales, a falta de un pronunciamiento del Congreso de la República sobre este asunto.

5.2. JURISPRUDENCIALES.

Las decisiones judiciales han sido la herramienta más efectiva para avanzar en la protección de los animales en el país. Desde el año 1997 se ha venido consolidando una línea jurisprudencial que cada vez ratifica con mayor ahínco la necesidad de desarrollar herramientas legislativas tendientes a reconocer a los animales como sujetos merecedores de una verdadera protección.

Además, las decisiones judiciales han profundizado en la relevancia de las relaciones entre los seres humanos y los animales, ya no desde una visión antropocentrista o utilitarista, sino como seres que comparten espacios vitales y que deben interactuar desde un marco de responsabilidad, respeto y protección.

De esta forma, se ha impulsado, desde la jurisprudencia, la consolidación de instrumentos legales que han propendido por modificar la concepción de los animales como bienes sujetos a la disposición del ser humano, como fue indicado en el acápite anterior.

En lo que respecta al tema que ocupa el presente proyecto de ley, la línea jurisprudencial ha sido clara en avanzar en lo que respecta a la prevalencia de la protección animal frente a aquellas tradiciones que se asientan en actividades que implican violencia y maltrato. Ya en varias oportunidades, la Corte ha conminado al legislador para que adecúe las normas vigentes a los mandatos que se derivan de la llamada “Constitución Ecológica”.

A continuación, se expondrán aquellas providencias relevantes en esta materia que no solo justifican la presentación de este proyecto sino que delegan al Congreso de la República, la responsabilidad de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales respecto a la protección del ambiente y los animales, deber que hasta la fecha ha omitido el legislativo que, en muchas ocasiones, ni siquiera facilita la realización de los debates pertinentes sobre estos asuntos.

Sentencia T-035 de 1997. Corte Constitucional. Acción de tutela relacionada con la tenencia de animales domésticos en propiedad horizontal. Es el primer pronunciamiento del Alto Tribunal Constitucional frente a la relación existente entre los seres humanos y los animales. La Corte manifiesta que la tenencia de animales es un claro desarrollo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal y familiar.

Sentencia C-1190 de 2005. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, literal d) y 82 (parcial) de la Ley 916 de 2004, “*Por la cual se establece el*

Reglamento Nacional Taurino”. Sentencia que busca acabar con los monopolios en el gremio taurino.

Sentencia C-1192 de 2005. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º, 22 y 80 parciales de la Ley 916 de 2004 “*Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino*”.

En esta oportunidad, el Alto Tribunal Constitucional estudió el reconocimiento que el legislador hizo de las prácticas taurinas como actividades culturales. Al respecto, concluyó que “*Esta calificación satisface el criterio jurídico de razonabilidad, pues como manifestación de la diversidad y pluralismo de la sociedad, la tauromaquia, o en otra palabras, “el arte de lidiar toros”[33], ha sido reconocida a lo largo de la historia como una expresión artística y cultural de los pueblos iberoamericanos.*”¹

Frente al rechazo de estas prácticas por parte de un importante sector social, la Corte manifestó que “*a pesar de que la actividad taurina es reprobada por un sector de la población, y en especial, por las asociaciones defensoras de animales, no puede desconocerse que la misma históricamente ha sido reconocida como una expresión artística que manifiesta la diversidad cultural de un pueblo*”. En ese sentido, declaró exequible el Reglamento Nacional Taurino y, entre otras decisiones, manifestó que la disposición que habilitaba a los menores de 10 años a asistir a corridas de toros en compañía de un adulto se encontraba ajustada a la constitución, en tanto garantizaba derechos como la cultura, la educación y la recreación.

Sentencia C-367 de 2006. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, parcial; 2º, parcial; 12, parcial; 22, parcial; 26, parcial; 31, parcial y 80, parcial de la Ley 916 de 2004, “*Por la cual se establece el reglamento nacional taurino.*”

Principalmente se cuestiona el desarrollo de actividades taurinas por parte de los niños y su participación en estas actividades (en calidad de torerillos o a través de escuelas taurinas). Adicionalmente, se solicita la declaratoria de inexecutable del Reglamento Taurino, en tanto regula una actividad que no requiere desarrollo profesional y le otorga una connotación de relevancia nacional, desconociendo que se trata de una actividad privada que no es del recibo de la sociedad en general.

En lo que respecta a las corridas de toros como actividad cultural y a la aplicación de la Ley 916 de 2004 en todo el territorio nacional, la Corte reiteró lo dispuesto en la Sentencia C-1192 de 2005.

Frente al cargo relativo a la inconstitucionalidad de la disposición que permite a los niños formar parte de cuadrillas, la Corte declaró una exequibilidad condicionada en tanto no mediara, en ningún caso,

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1192 de 2005.

explotación económica y los niños fuesen mayores de 14 años. En esta misma línea, el Alto Tribunal determinó que era constitucional la existencia de escuelas taurinas pero que en ningún caso el Estado debía promoverlas.

Finalmente, la Corte declaró inexecutable las disposiciones del Reglamento Taurino que determinaban que la tauromaquia era una actividad de alto interés nacional

Sentencia C-666 de 2010. Corte Constitucional.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 que exceptúa de las actividades que constituyen actos crueles en contra de los animales el rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejas, las becerradas y las tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

Esta sentencia tiene una especial relevancia en materia de protección y bienestar animal, en tanto fija las bases del cambio jurisprudencial que, hasta la fecha, había hecho prevalecer el desarrollo de las actividades culturales sobre la eliminación de las formas de maltrato y violencia contra los animales.

Si bien en aquella oportunidad se declaró executable el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, dicha executable fue condicionada en tanto únicamente se permitió la realización de rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos, bajo las siguientes condiciones:

1. *Las manifestaciones culturales en las cuales se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera tal que se garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal. Existe el deber estatal de expedir normas de rango legal e infralegal que subsanen el déficit normativo actualmente existente de manera que cubre no solo las manifestaciones culturales aludidas por el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 sino el conjunto de actividades conexas con las mismas, tales como la crianza, el adiestramiento y el transporte de los animales.*
2. *No podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población.*
3. *La realización de dichas actividades deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización.*
4. *Las manifestaciones culturales en las cuales está permitido el maltrato animal son aquellas mencionadas por el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, no se entienden incluidas dentro de la excepción al deber de protección*

animal otras expresiones que no hayan sido contempladas en la disposición acusada.

5. *Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.*

Pero, además de la imposición de estos requisitos, la Sentencia C-666 de 2010 desarrolló el principio de protección animal y determinó que se encontraba directamente ligado con el concepto de dignidad humana.

Teniendo en cuenta la relevancia de esta decisión, no solo para el proyecto que nos ocupa, sino para la línea jurisprudencial sobre los animales, a continuación, se resaltarán algunos de los apartes más relevantes.

En primer lugar, en lo que respecta a la inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente y, en consecuencia, de los mandatos constitucionales frente a la protección del mismo, el Alto Tribunal resaltó lo siguiente:

“La inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista –que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos–, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto -o ambiente- en el que desarrolla su existencia.

(...) En relación con su protección, la manifestación concreta de esta posición se hace a partir de dos perspectivas: la de fauna protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies; y la de fauna a la cual se debe proteger del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima, protección esta última que refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes.²”

En esta misma línea, la Corte sentó las primeras bases para dejar de lado la concepción utilitarista de los animales, para reconocerlos como verdaderos sujetos de protección. Sobre este asunto, se dispuso que:

“la protección que se deriva de la Constitución supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que estos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la

² Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010.

*vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos*³.”

Fue esta precisamente la base para que, posteriormente, en la decisión se reconociera que es la dignidad humana la fuente de obligaciones jurídicas de los humanos frente a los animales.

La dignidad humana no es un simple concepto fruto [o útil para] el garantismo estatal. La dignidad resulta un concepto integral en cuanto encarna, representa y construye un concepto, integral, de persona. La dignidad no se otorga, sino que se reconoce, de manera que siempre podrá exigirse de los seres humanos un actuar conforme a parámetros dignos y, en este sentido, coherente con su condición de ser moral que merece el reconocimiento de dichas garantías y que, llegado el caso, podría exigir las por la posición [también] moral que tiene dentro de la comunidad.

Pero esa misma condición moral, que sustenta el concepto de dignidad humana, genera obligaciones a esa persona [en cuanto ser digno] en su manera de actuación. No podría una persona pretender que sea reconocida su condición de ser moral y comportarse legítimamente de forma contraria a la moral que se deriva de los parámetros acordados por la propia comunidad y que son consagrados en la Constitución y demás normas de naturaleza constitucional (...)

(...) En este sentido, si en el mismo Estado constitucional se consagra el deber de protección a los animales vía la protección de los recursos naturales, el concepto de dignidad que se concreta en la interacción de las personas en una comunidad que se construye dentro de estos parámetros constitucionales no podrá ignorar las relaciones que surgen entre ellas y los animales.

El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional -moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos.

Aunque obvia, valga mencionar que la justificación radica en una apreciación fáctica incontestable: no hay interés más primario para un ser sintiente que el de no sufrir daño o maltrato. Y debe ser este uno de los valores primordiales dentro de una comunidad moral que actúa y construye

*sus relaciones dentro de los parámetros del Estado constitucional*⁴.

Ahora bien, en lo que respecta al tema particular, la demanda de inconstitucionalidad frente al rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejas, las becerradas, las tientas y las riñas de gallos, la Corte reconoció que su desarrollo implicaba el desarrollo de actividades que se enmarcan en actos de maltrato y crueldad animal. No obstante, también destacó la Corte que:

*“para el examen de constitucionalidad de la disposición acusada no resulta indiferente que dichas actividades hayan sido desarrolladas de tiempo atrás por algunos sectores de la sociedad y, por consiguiente, se entienden como parte de las manifestaciones que identifican a ciertas regiones dentro del territorio nacional*⁵.”

Fue por este último argumento que el Alto Tribunal Constitucional, determinó la exequibilidad de la excepción prevista en la Ley 84 de 1989, bajo los supuestos relatados en acápites anteriores que fijaron claras limitaciones al desarrollo de estas actividades.

Adicionalmente, resaltó la Corte que, en ningún caso se podrían ampliar las excepciones previstas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989. Esto en tanto debía armonizarse esta disposición con el mandato constitucional de protección a los animales.

Ahora bien, la providencia realizó varios llamados al legislador, como se transcriben a continuación:

“Es, precisamente, este deber constitucional el que restringe el ámbito decisional de los poderes constituidos, en especial del legislador, al momento de determinar las distintas formas de regulación de los recursos naturales dentro del sistema jurídico colombiano. El que exista un deber de protección respecto de los mismos excluye automáticamente una posición de indiferencia en lo relativo a los recursos naturales, entre ellos los animales, siendo, por el contrario, preceptiva la creación de un sistema infraconstitucional, que sea acorde con el sistema constitucional, que implique una protección para los mismos y que tenga en cuenta, armónicamente, el ejercicio de derechos fundamentales que eventualmente puedan verse limitados con la protección establecida para los animales.”

“la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden

³ *Ibidem.*

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010.

⁵ *Ibidem.*

ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas.”

Ahora bien, respecto a la posibilidad de prohibir estas actividades, el Alto Tribunal señaló:

“Incluso el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.” (subrayado y negrilla fuera del texto original).

Sentencia C-889 del 2012. Corte Constitucional.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales) de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.” Esto en tanto considera la accionante que limita las facultades de las entidades territoriales para determinar la procedencia de la realización de corridas de toros. Esta sentencia retoma lo dispuesto en la C-666 de 2010 y al respecto refiere, que:

Como se observa, de las Decisiones C-1192/05 y C-666/10 se colige que la jurisprudencia constitucional advierte que concurre una previsión legislativa de reconocimiento de las corridas de toros como una expresión tradicional que integra el patrimonio cultural de la Nación. Con todo, en tanto esa práctica involucra maltrato animal, contradice el mandato superior de protección al medio ambiente, a través de la garantía del bienestar animal. Por ende, se hace necesario imponer restricciones, también de naturaleza constitucional, sobre dichas actividades. Estas limitaciones responden a dos planos diferenciados: (i) la exigencia de carácter cualificado a la práctica cultural, en términos de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, excluyéndose el reconocimiento estatal a las demás expresiones que no respondan a estos criterios; y (ii) el deber estatal de adelantar acciones que desincentiven las prácticas culturales que incorporan maltrato o tratos crueles a los animales.

Más adelante, frente a la posibilidad de prohibir las actividades culturales que implican maltrato animal, y frente al cargo de inconstitucionalidad que sustentó el pronunciamiento, la Corte dispuso lo siguiente:

“(…) las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere. En contrario, se trata de un espectáculo avalado por

las normas legales, pero que ha sido sometido a restricciones estrictas y específicas por parte de la Corte, en aras de hacerlo compatible con las prescripciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente. En ese sentido, comparte unidad de sentido con otra serie de actividades que si bien no están constitucional o legalmente prohibidas, sí se someten válidamente a limitaciones, incluso intensas, pues existe el interés de desincentivarlas, como sucede con el consumo de tabaco o de bebidas embriagantes. [32] A su vez, como se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones estén precedidas del debate propio de las normas legales”.

Finalmente, la Corte determina los criterios que se deben cumplir para poder realizar una corrida de toros, de conformidad con el Reglamento Nacional Taurino y declara la exequibilidad de la norma acusada bajo los criterios ya reseñados en la Sentencia C-666 de 2010.

Fallo 22592 de 2012. Consejo de Estado. Sus implicaciones complementan el reconocimiento sobre la sintiencia (Capacidad de sentir placer y dolor) de los animales que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia 666 de 2010. Es armónico con la Sentencia 666 de 2010, que limitó de manera considerable el ejercicio de la tauromaquia en Colombia, reconociéndola como un acto cruel que debe ir desapareciendo con el tiempo, a la par que resalta una serie de medidas que llevan a proteger a los animales partícipes. Lo anterior, va en dirección del espíritu consagrado en los anales de la Ley 84 de 1989 - Estatuto Nacional de Protección a los Animales, que a pesar de sus expresas y controversiales excepciones, donde se incluye la tauromaquia, sí pone de manifiesto la necesidad de una mayor evolución moral, de modo que logre abarcar y no discrimine a ninguna especie animal.

Sentencia C-283 de 2014. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1638 de 2013 que prohibió el uso de animales silvestres, nativos o exóticos, en espectáculos de circos fijos e itinerantes, en todo el territorio nacional.

La Corte declaró la exequibilidad de las normas demandadas, resaltando que fueron proferidas en cumplimiento del mandato constitucional de protección al ambiente y a los animales.

Sobre este asunto y después de realizar un recuento sobre las normas constitucionales que tratan sobre estos asuntos, los instrumentos internacionales que se han ocupado sobre la materia y las razones para prohibir el uso de animales en este tipo de espectáculos, el Alto Tribunal resaltó:

“Tales preceptos constitucionales muestran la relevancia del interés superior del medio ambiente -Carta ecológica- como bien a proteger por sí

mismo, además de la relación estrecha con los seres de la tierra. Una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora de la fauna silvestre se constituye en un imperativo. Los peligros y daños ambientales (maltrato animal-progresiva desaparición de la fauna) plantean la necesidad de normar los procesos bajo la neutralización del daño ambiental y la adopción de medidas oportunas eficaces aunque no exista certeza del daño.[242] La interconexión con las demás formas de vida, el acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos, el respeto por el conocimiento tradicional y la protección de la biósfera y biodiversidad, habrán de atenderse por la humanidad⁶“.

En suma, la Corte determinó la existencia de un fin constitucionalmente válido en la ley demandada, al propender por la preservación del medio ambiente a través de la protección de los animales silvestres.

Sentencia C-467 de 2016. Corte Constitucional.

Demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 656 y 658 del Código Civil que otorgaban a los animales la calidad de bienes muebles semovientes e inmuebles por destinación. La demanda tuvo como fundamento el reconocimiento de seres sintientes realizado por el legislador a través de la Ley 1774 de 2016.

En esta oportunidad la Corte estudió las implicaciones de que los animales tuviesen doble connotación, a saber, la de bienes y la de seres sintientes, concluyendo que *“la definición legal que se cuestiona se proyecta exclusivamente en el escenario civil, escenario que, por su propia naturaleza, escapa a la definición del trato que deben recibir los animales como seres sintientes⁷“.*

Para llegar a esta conclusión el Alto Tribunal determinó que la protección de los animales *“se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal⁸“.* En ese sentido, y en lo que corresponde a la función del legislador, la Corte resaltó que:

“la intervención legislativa en estos escenarios a la luz de los estándares de bienestar animal reviste un alto nivel de complejidad, porque implica mucho más que una recalificación legal abstracta, y exige intervenir variables de orden cultural, patrones alimentarios de vieja data, y reconfigurar modelos de producción no susceptibles de ser alterados unilateral y automáticamente. Es decir, la intervención legislativa en los ámbitos en los que se produce el maltrato animal, como la producción de materias primas (carne, lácteos y pieles), la investigación y experimentación con fines científicos

e industriales, la utilización de animales como fuerza de trabajo o espectáculos públicos, y la tenencia de animales domésticos y salvajes, requiere de instrumentos y herramientas altamente sofisticadas, que rebasan por mucho la sola recalificación legal de los animales.

De hecho, en aquellos casos en los que este tribunal se ha pronunciado sobre la prohibición de maltrato animal, ha concluido que la materialización de este principio no se obtiene por vía de la variación de su status legal, considerado en abstracto, sino por vía de la adopción de medidas concretas y específicas que regularicen la actividad humana en su interacción con los animales, como la adopción de protocolos para el ejercicio de actividades que provocan sufrimiento animal, o su prohibición inmediata o progresiva⁹.”

Estos comentarios nuevamente, ratifican que es el Legislador el llamado a armonizar las normas actuales con los principios constitucionales de protección a los animales y que, solo el Congreso puede proceder a erradicar aquellas prácticas que constituyan maltrato animal, incluso cuando estén cobijadas por una connotación cultural.

Sentencia C-041 de 2017. Corte Constitucional.

En esta oportunidad se demanda la expresión *“menoscaben gravemente”* prevista en el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339A al Código Penal, por considerar que es ambigua. La Corte, amparada en el concepto de *“tipo penal en blanco”* declara exequible la norma, pero profundiza en el deber de protección de los animales, reconociendo incluso la posibilidad de que les sean predicables algunos derechos que, evidentemente, no podrán ser equiparables a los de los seres humanos.

Al respecto, refiere el Alto Tribunal lo siguiente:

“(…) Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Además, con independencia de la clasificación de los derechos en el tiempo (generacionales), forman una unidad por cuanto son interdependientes, integrales y universales.

Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (artículo 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (preámbulo, artículos 1° y 2° superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 2014.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 2016.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*

colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.

La cultura se transforma y reevalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual¹⁰.

Siguiendo esta línea y, frente al argumento en virtud del cual no es posible reconocerles derechos a los animales en tanto no pueden reclamarlos por sí mismo, la Corte manifiesta que:

Una lógica de lo razonable permite comprender que el hecho de que los animales no puedan reclamar directamente un buen trato o el respeto por sus derechos, no significa que deba prescindirse de su garantía. Su condición de indefensión haría forzosa la figura de la representación o agencia humana, pudiendo ser un instrumento efectivo las acciones populares o incluso la acción de tutela, mientras se establece la regulación.

Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.

Desterrar toda concepción de vida mecánica y sin racionalidad respecto de los animales permite encausarlos dentro del sentido amplio de persona. Susan Hurley [142] recoge la idea que este Tribunal busca transmitir en esta decisión: "El interés en si los animales son agentes racionales no requiere que la racionalidad tenga una unidad profunda o que todos sus aspectos puedan ser comparados en un solo espectro; es un interés en varias maneras específicas en que las capacidades de los animales pueden ser continuas así como discontinuas con las nuestras".

En conclusión, la dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses

vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional.

Esta es tal vez la decisión más relevante en cuanto a la protección de los animales pues va más allá del reconocimiento legal y jurisprudencial de su calidad de seres sintientes, para reconocer la posibilidad de que sean declarados verdaderos sujetos de derechos, con unos límites que permitan distinguirlos de aquellos reconocidos a los seres humanos.

Del anterior recuento jurisprudencial, es dable afirmar hoy que existen un conjunto de criterios claros con relación a la protección animal, que deben ser tenidos en cuenta por el legislador, así:

- i. Existe un deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, motivo por el cual, en diversos momentos, el Legislador ha establecido sanciones a aquellas personas que causen daños físicos a los "animales no humanos".
- ii. La regla general del comportamiento humano frente a la naturaleza (incluida la fauna y la flora), es el de cuidado y protección. En esa medida, la ley no puede contener conductas que representen actos de crueldad para con los animales.
- iii. De las disposiciones constitucionales surgen obligaciones que condicionan el comportamiento de los seres humanos y que conllevan al respeto de los animales, de forma que los operadores del derecho (ya sean legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta, dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en tanto seres sintientes.
- iv. El Deber de protección refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los *otros* seres vivos y sintientes.
- v. Ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el *deber constitucional* previsto en los artículos 8º, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente -humano- tiene con otro ser sintiente -animal-). En esa medida, el Congreso está llamado a establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes, e incluso podría hablarse de un eventual reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2017.

- vi. El tratamiento que las personas brindan a los animales se encuentra restringido y regido por el principio de *bienestar animal*¹¹, el cual se sustenta en el concepto complejo y amplio de ambiente, que debe superar una visión utilitarista y antropocéntrica, para centrarse en una que comprenda no solo al ser humano como parte de un todo natural donde los animales también son fines en sí mismos con intereses propios e independientes del arbitrio humano.
- vii. El ejercicio de las diversas expresiones culturales debe estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano.
- viii. Las distintas manifestaciones culturales *no son una expresión directa de la Constitución*, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. Por ende, no puede entenderse que, *en sí mismas consideradas*, esas manifestaciones sean concreción de postulados constitucionales, ni que cuenten con blindaje alguno que impida su limitación o incluso su prohibición, por ser contrarias a los valores sociales y constitucionales.
- ix. El Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección de la fauna sobre la existencia de expresiones culturales que *implican agravio a seres vivos*.
- x. La Constitución de 1991 y las leyes no son estáticas y pueden, y deben, cambiar para adaptarse a las nuevas realidades sociales.

5.3. INTERNACIONALES.

Ahora bien, planteados los antecedentes normativos y jurisprudenciales locales, vale la pena revisar el tratamiento que se le ha otorgado a las prácticas culturales de las que trata este proyecto y a otras actividades que implican el uso de los animales, en otros países.

Como resultado de un conjunto de variables, entre ellas, cambios de paradigmas sociales y cambio de conciencia colectiva, los espectáculos con animales están siendo objeto de prohibiciones locales y nacionales progresivamente en muchos países del mundo, así como la eliminación de actividades tradicionales que conllevan maltrato o crueldad hacia los animales, teniendo en cuenta que la defensa de la vida está por encima de prácticas culturales. Los estados han hecho uso concomitante del poder legislativo, ejecutivo y judicial, para expedir fuentes de derecho de carácter vinculante y

de obligatorio cumplimiento para ponerle fin a este tipo de espectáculos.

Países como Inglaterra, Italia, Argentina, Chile, Bolivia, Perú, China, entre muchos otros, han prohibido prácticas tradicionales como la caza, circos, fiestas religiosas o consumos de productos por considerarse que son una práctica violenta donde el maltrato animal es evidente.

Sobre este asunto, vale la pena recordar el recuento realizado por la Sentencia C-283 de 2014, en la que resalta las legislaciones de Suecia, Dinamarca, Estonia, República Checa, Israel, Finlandia, Polonia, Singapur, India, Costa Rica, Nueva Zelanda, Austria, Bélgica, Portugal, Bolivia, Noruega, Panamá, Perú y Paraguay, que han prohibido el uso de animales en circos.

Para el caso de la tauromaquia esta es prohibida en la mayoría de países del planeta. Solamente ocho países, España, Francia, Portugal, México, Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia, mantienen la realización de corridas de toros en los cuales existe un fuerte trabajo en pos de su abolición.

5.4. CIENTÍFICOS.

5.4.1. Lo que dice la ciencia veterinaria sobre las corridas de toros

La Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia (Avatma) (2016), en particular su “Informe técnico veterinario sobre los espectáculos taurinos con vacas y vaquillas”, afirma:

“A los toros, vaquillas y becerros que protagonizan estos festejos se les ingieren daños graves. El origen de ese daño procede de las manipulaciones, transporte, aislamiento, hambre, y sed a que son sometidos, partiendo de que, el simple hecho de sacarlos de su ambiente natural provoca en ellos una intensa sensación de miedo que provoca respuestas orgánicas que pasarán de ser fisiológicas a patológicas, dada su incapacidad para adaptarse a estas nuevas situaciones, que son incompatibles con su naturaleza y que se realizan en entornos para ellos desconocidos. A las situaciones anómalas mencionadas anteriormente habrá que sumar como origen de ese daño, la persecución, la incapacidad de huida, las agresiones, así como el continuo acosamiento al que se ven sometidos por parte de las personas que acuden a estos espectáculos. La existencia fehaciente del daño la basamos en la visualización de las imágenes que nos llevan a concluir que si se realizarán determinaciones de ACTH, cortisol y catecolaminas en estos animales estaríamos ante cifras alarmantes que superarían con creces lo considerado como normal, basándonos en los estudios científicos realizados sobre animales de sus mismas razas sometidos a situaciones de estrés bastante similares a los espectáculos a los que nos referimos, e incluso a situaciones que en teoría podríamos considerar como menos perniciosas para su salud y bienestar. Todo esto nos lleva a concluir la existencia fehaciente de un sufrimiento físico y psíquico gratuito, sin ningún fin

¹¹ *Un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser este un elemento connatural al desarrollo del principio de solidaridad.*

que podamos considerar de interés general o que lo pueda justificar”¹²

5.4.2. Sobre la invalidez de las regulaciones en la actividad taurina y la negativa a las denominadas “Corridas incruentas”.

Las corridas de toros no solo implican la violencia física que se muestra evidente, hacia los animales involucrados. Es necesario tener en cuenta el sufrimiento emocional o psicológico que conlleva para estos animales el ser partícipes obligados de esta actividad.

El etólogo español Jordi Casamitjana (2012)¹³, desarrolló un completo informe sobre todas las formas de maltrato, violencia y crueldad presentes en las corridas de toros, denominado “La Crueldad de las corridas incruentas”. Sobre el tema específico del sufrimiento emocional de los toros en las corridas, el informe sugiere que no existe algo como las corridas incruentas, que solo han intentado vender al público una imagen de la tauromaquia más políticamente correcta.

La sola presencia del toro en una plaza ya involucra grandes niveles de maltrato emocional o sufrimiento psicológico para el animal, evidenciados en la incomodidad del animal por su cautiverio, el miedo ante un ambiente ajeno respecto al que está acostumbrado, la angustia por la experiencia aversiva vivida, y el estrés continuado para el que biológicamente no está dotado para responder adecuadamente.

Este tipo de sufrimiento psicológico, es todavía más común en el caso de las corridas “incruentas” en las que el toro sobrevive el espectáculo y o bien se le sacrifica unos días más tarde donde el estrés se va acumulando (como en muchas corridas al estilo portugués), o se le vuelve a hacer pasar por el mismo calvario varias veces con posterioridad, incluso durante el resto de su vida (como en las corridas autóctonas francesas).

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que las evidencias veterinarias y etológicas, evidencian que el maltrato a los toros y caballos es inevitable en cualquier tipo de corrida.

5.5. PSICOSOCIALES.

5.5.1. El toreo y su impacto negativo sobre la infancia

La Ley 1098 del 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, trae un cúmulo de garantías que buscan hacer realidad el mandato constitucional de la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este sentido, exige que la protección estatal debe ser máxima para posibilitar que, en un futuro, nuestros menores cuenten con un entorno sostenible, o por lo menos con una fauna y flora que cuidar.

En este sentido, la Convención para los Derechos de los Niños de la ONU, en su informe de observaciones para Colombia del 4 de febrero de 2015¹⁴, recomendó, entre otras, proteger a los niños y niñas de la violencia de la tauromaquia, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el país, señalando de manera puntual:

“Apartado D. *Violencia en contra de los niños (artículos 19, 24, párrafo 3, 28, párrafo 2, 34, 37 (a) y 39)*

Libertad de los niños contra toda forma de violencia

27. *El Comité está profundamente preocupado por los altos niveles de violencia al que se enfrentan los niños, y en particular, sobre:*

(...)

f) *El bienestar físico y mental de los niños que participan en la formación/entrenamiento de la tauromaquia, y las actuaciones asociadas a ella, así como el bienestar mental y emocional de los niños espectadores que están expuestos a la violencia de la tauromaquia.*

28. *A la luz de la Observación General número 13 (2011) sobre el “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia” y recordando las recomendaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia en contra de los Niños de 2006 (A/61/299), el Comité insta al Estado Parte a dar prioridad a la eliminación de todas las formas de violencia en contra de los niños, y en particular a:*

(...)

i) *Con el objetivo de prohibir la participación de los niños en la tauromaquia, incluyendo las corralejas, tome las medidas legislativas y administrativas necesarias con el fin de proteger a todos los niños que participan en la formación/entrenamiento y actuaciones en la tauromaquia, así como en su condición de espectadores, y a sensibilizar sobre la violencia física y mental asociada a la tauromaquia y su impacto en los niños.*

H. Medidas de protección especial (Artículos 22, 30, 32-33, 36, 37 (b)-(d), 38, 39 y 40))

Explotación económica, incluido el trabajo infantil

59. *La explotación económica, incluido el trabajo infantil. El Comité toma nota de las medidas jurídicas y normativas adoptadas por el Estado parte para proteger a los niños de la explotación económica. Sin embargo, está preocupado por*

¹² <http://avatma.org/2016/03/08/informe-tecnico-veterinario-sobre-los-espectaculos-taurinos-con-vacas-y-vaquillas/>

¹³ <http://es.scribd.com/doc/79119470/La-Crueldad-de-Las-Corridas-Incruentas>

¹⁴ United Nations. *Convention on the Rights of the Child. CRC/C/COL/CO/4-5. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Colombia, adopted by the Committee at its sixty-eighth session (12-30 January 2015).*

el elevado número de niños involucrados en el trabajo infantil. En particular, sigue profundamente preocupado por la participación persistente de niños en trabajos peligrosos y/o degradantes, como las labores agrícolas en los cultivos ilícitos, el narcotráfico, la minería ilegal y la tauromaquia”. (subrayado fuera de texto)

Por ello, el psicólogo Carlos Crespo (2017) afirma que la tauromaquia normaliza la violencia en la infancia que es llevada a estos espectáculos, sobre el particular, anota:

“La afición a la tauromaquia no es un proceso natural sino aprendido. Los niños y niñas en sus más tempranas etapas de desarrollo, aprenden a valorar la tauromaquia por medio del aprendizaje por observación. Las familias taurinas enseñan a sus hijos a valorar por medio de la atención selectiva, elementos y estímulos externos a la lidia del toro (la música, la comida, la vestimenta, la arquitectura de la plaza, etc.).

Cuando la infancia es llevada a una corrida de toros por primera vez se enfrenta a una disonancia cognitiva, producto de sus más probables reacciones de empatía hacia el otro animal y rechazo hacia lo que le ocurre al animal en el ruedo (Siendo un estímulo aversivo) frente a la observación de las conductas de aprobación del evento por parte de sus padres, figuras de autoridad e identificación.

Cuando las familias llevan a sus hijos de manera continua a las corridas de toros, estos comienzan a valorar y priorizar los elementos de la tauromaquia (los que habían aprendido más otros nuevos, como el carácter de figura de los toreros, los tercios, los pases y en general, los clásicos argumentos taurinos como que es tradición, cultura, arte, rito, etc.) y a dar menor importancia a lo que les ocurre a los animales (A los que solo valoran en cuanto a su utilidad en medio de la actividad). Estos elementos actúan como reforzadores y forjadores de sus conductas a favor de la tauromaquia produciéndose el proceso psicológico conocido como desensibilización sistemática que hace que el niño o la niña normalice progresivamente la violencia hacia toros y caballos en el contexto de la lidia, eliminando cualquier sentimiento negativo o aversivo a lo que le ocurre a estos últimos.

*Normalizar actos de violencia no es positivo ni compatible con una sociedad que busca consolidar un proceso de paz y por ello, educar a la infancia, para que no habitúe los refuerzos asociados a la tauromaquia y se desensibilice frente a lo que le ocurre al animal. Así mismo, se debe educar a la sociedad en general en el respeto hacia toda forma de vida sintiente, haciendo esto un imperativo moral que debe tener efectos legales. El fenómeno de la violencia debe ser combatida en todas sus formas de manera integral, no solamente en el contexto antropocéntrico”.*¹⁵

¹⁵ Crespo, C. (2017). Algunos aspectos psicológicos para explicar el desarrollo de la afición taurina. *Anamnesis Revista de Bioética*. Pontificia Universidad Javeriana. Número 12. julio – diciembre 2017 (p 19-28).

En consecuencia, es un imperativo, como Estado y sociedad, adoptar las medidas necesarias encaminadas a erradicar toda forma de violencia que pueda afectar la formación integral de la infancia, promoviendo, por el contrario, el respeto hacia todas las manifestaciones de vida y la no violencia.

5.5.2. La convivencia se ve afectada con este tipo de actividades

La tauromaquia ha sido controversial desde sus inicios. En el caso colombiano, las expresiones públicas de rechazo a estas actividades no son nuevas. Rodolfo Kohn Olaya publicó un libro en 1952: *De la Impía tauromaquia y su corruptor influjo - Significativos datos para un balance de la cultura en Colombia*, convirtiéndose en pionero de una nueva forma de relación más respetuosa entre humanos y demás animales, que ha venido en constante crecimiento. La sociedad colombiana cuenta en el presente con un amplio consenso ciudadano sobre la necesidad de abolir la tauromaquia, como expresión de maltrato gratuito, e injustificado, que ha dado pie a una creciente insatisfacción por la imposición legal de su continuidad, que entes gubernamentales como el Ministerio del Interior, en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 271 de 2017, refirieron como un problema de convivencia ciudadana que debe ser solucionado, exponiendo.

“Si estamos erradicando la violencia en nuestro país, debemos empezar a construir una sociedad basada en el respeto a la vida y a los demás; así mismo avanzar en la dirección más humanitaria de otros países que han eliminado la tortura de seres sintientes como espectáculo. La eliminación de prácticas como la tauromaquia, se correspondería con la promoción del desarrollo de valores deseables en la sociedad como del respeto hacia el otro, constituyéndose, así como una de tantas estrategias para superar la violencia, insolidaridad y crueldad por razones injustificables y, de paso, contribuir a garantizar la no repetición de la guerra, superar la violencia, insolidaridad y crueldad y de paso garantizar la no repetición de la guerra”.

5.5.3. Pertinencia social

Desde las mesas de trabajo realizadas en el marco del proyecto de ley anterior, radicado por el Ministerio del Interior, hasta el sector que representa a los defensores de animales, se manifestó la necesidad de desarrollar un plan para apoyar laboralmente a quienes comprueben que su estabilidad económica depende únicamente de la actividad taurina, como un mecanismo efectivo y concreto de sustitución y reconversión laboral, emulando ejemplos exitosos como el de las familias que vivían de los vehículos de tracción animal, desarrollados en ciudades como Medellín, Manizales, Cali y Bogotá, entre otras.

Este proceso de sustitución laboral es fundamental para cerrar la brecha social que impacta en Colombia, dado que tradicionalmente quienes trabajan en el sector taurino, carecen de plenas garantías laborales como las debe tener cualquier trabajador formal,

máxime cuando es un trabajo ocasional con un alto riesgo a la integridad física. Es común ver las quejas del sector de los toreros, banderilleros, mozos de espadas, etc., por el abandono en cuestiones sociales, de salud y pensionales en el que se encuentran.

La abolición del torero da pie a crear nuevas economías creativas y alternativas, donde se mantenga la historia de la tauromaquia por medio de la museología, la gastronomía, la música y otras expresiones, sin tapar el contenido estético que para algunos pueda tener, ni mucho menos olvidarlo como inspiración a numerosas piezas del arte.

Así mismo las Plazas de Toros, como ha sucedido en muchas partes del mundo, se pueden convertir en epicentros de prácticas circenses, comerciales y sociales. Una Plaza de estas es el espacio ideal para una galería comercial, que puede ser administrada por quienes antes vivían de las corridas de toros, con la diferencia que con este nuevo eje económico sí tendrían estabilidad laboral con todas las garantías que todo ciudadano debe tener. Son numerosos los ejemplos de reconversión de plazas de toros en otro tipo de espacios para fines diferentes a la explotación animal: La plaza de toros de las arenas en Barcelona (España), es un centro comercial, la antigua plaza de toros en Zacatecas (México) es ahora un hotel, en Caracas (Venezuela), su plaza de toros se convirtió en el nuevo circo de Caracas, escenario para el arte y la cultura. Finalmente, en Colombia la plaza de Santamaría fue durante cinco años escenario para espectáculos artísticos, deportivos y culturales. Los últimos ejemplos en Colombia, los ofrecen la población de Toledo en Norte de Santander, cuya plaza de toros será convertida en Coso municipal destinado a la atención y el bienestar animal; la Plaza de la Serrezuela en Cartagena, convertida en Centro Comercial; la Plaza de Armenia, con amplias discusiones y propuestas sobre su transformación y nuevo uso (como vivero, mariposario, teatro al aire libre o deportivo), y finalmente, la plaza Cesar Rincón de Duitama, que ahora se llamará plaza de todos Arena Mancipe, Centro cultural y deportivo.

5.5.4. Aspectos bioéticos: El deber de no maleficencia La defensa de la vida e integridad de un ser sintiente debe estar por encima de la defensa de la cultura o la tradición. De acuerdo al Psicólogo y Magíster en Bioética Carlos Crespo (2013):

“el principio de no maleficencia es considerado el principio base mínimo. La no maleficencia obliga a no dañar intencionalmente a los demás, a respetar a los demás, a no hacer daño entendido como no herir ni física o moralmente. La importancia de este principio está dada en cuanto asegura la vida e integridad física de los individuos, su supervivencia, asegurando que no se será dañado, ya sea por ejecución de una acción dañina, o la omisión de una acción que debió hacerse para evitar el daño.

No es necesario relatar los elementos de una corrida de toros para saber que este principio está siendo violado...”¹⁶.

No es necesario relatar los elementos de una corrida de toros para saber que este principio está siendo violado...El no hacer daño a otro es una obligación moral”.

5.5.5. El sector taurino no es una minoría vulnerable

La población taurina ha buscado ser protegida en sus gustos y libertades como una minoría. Sin embargo, no pueden ser considerados una minoría constitucionalmente protegida. Sobre este aspecto, Carlos Crespo afirmó (2017):

“Se ha considerado minoría a aquellos grupos poblacionales que han sufrido la discriminación, el sometimiento, la violencia, de manera histórica y sistemática, y que a pesar de virtuales avances en el discurso de DD. HH. por la equidad, siguen siendo segregados y no teniendo acceso igualitario a los derechos básicos y al desarrollo de capacidades en la sociedad, tornándolos en poblaciones vulnerables que deben ser protegidas por el Estado o por sus comunidades, emitiendo por ejemplo políticas públicas, leyes, etc., que garanticen sus vidas, integridad y desarrollo, así como el equilibrio de su posición desfavorable en la sociedad.

Ejemplo de estas comunidades son las personas afro, indígenas, LGBTI, desplazadas, exiliadas, refugiadas, habitantes de calle, personas en ejercicio de prostitución, personas con discapacidades y desde hace un tiempo, también se ha ampliado el concepto a los animales no humanos. Las grandes desigualdades sociales y el aniquilamiento de las poblaciones vulnerables han dado paso a la protección no sólo de sus derechos básicos sino a la ampliación de la protección a sus cosmovisiones, formas de vida, usos y costumbres. Una minoría, entendida como población vulnerable no siempre tiene que ver con números. Las mujeres son mayoría en el planeta, pero hacen parte de las poblaciones vulnerables desde su posición desfavorable y desigual en la sociedad. La infancia y las personas mayores son otro ejemplo de ello. Eso quiere decir que se protegen las poblaciones por sus características de vulnerabilidad, no por ser pocas en términos numéricos. Son estas las minorías con las que toda la población debe solidarizarse y eliminar todo tipo de discriminación.

Es en el sentido estricto de minorías protegidas constitucionalmente, que se puede afirmar de manera tajante que los taurinos NO son una minoría, y que a pesar de que pueden ser asumidos como tal de manera numérica, son un grupo de interés sin ningún derecho especial a proteger más allá de otros grupos de interés como los aficionados

¹⁶ Crespo, C. (2013). Abolición de la tauromaquia desde una bioética no especista. Ponencia presentada en la 7ª Cumbre de la Red Mundial por la Abolición de la Tauromaquia Bogotá (Colombia).

a un equipo de fútbol o el club de fans de un grupo musical”¹⁷.

5.5.6. Sobre el argumento de que las corridas de toros son arte

El afamado artista, director y actor de cine y teatro Fabio Rubiano (2017), rechaza que las corridas de toros sean consideradas una expresión artística. Sobre el particular afirma:

“Uno de los argumentos más poderosos de los taurinos es cuando hacen referencia a los grandes artistas que han generado obras de arte a partir de esa práctica: Picasso, Botero, Miró, Buñuel, Hemingway. Parten para sus creaciones de la plasticidad dancística del banderillero, de la presencia mítica del toro (la continua referencia al minotauro), o de lo atractivo de la pasión suicida de un torero.

A partir de un acto de barbarie se han creado muchas obras de arte, lo cual es muy diferente a decir que un acto de barbarie sea asumido como una expresión artística. Algún artista posmoderno ha puesto a un perro a morir de hambre como acción estética, y algún otro ha mutilado pollos en una galería. Para mí, dichas acciones aparte de ser crueles son vacías.

Al final de una de las funciones de la obra Labio de liebre que hicimos en México, se hizo un foro. Como el que se acostumbraba a hacer en Colombia en los años 60 y 70. La obra gira alrededor de algunos de los muchos episodios de las atrocidades que nos deja la guerra en nuestro país. El público expresaba su conmoción por lo que se acababa de contar, gente del Perú, de México, de Estados Unidos; pero hubo una señora colombiana que dijo lo que muchas veces escuchamos de nuestros compatriotas: ¿Por qué habiendo tantas cosas buenas en Colombia se va a otros países a hablar de lo malo?

En el martirio no hay arte, sólo dolor. El arte es lo más alejado que existe de la muerte”¹⁸.

5.6. ECONÓMICOS

La Fundación Colectivo Identidad Animal realiza desde el año 2018 hasta la fecha, una investigación denominada “*El Impacto de la Tauromaquia en la ciudad de Manizales, Caldas*”¹⁹, que demuestra que, si se logra la abolición de las corridas de toros, la feria de Manizales no sufrirá ningún impacto económico significativo. Un resumen de este informe es el siguiente:

¹⁷ Crespo, C. (2017). La falacia del uso de argumentos sobre minorías y libertades individuales en la tauromaquia. Recuperado de: <http://elturbion.com/?p=14953>

¹⁸ Rubiano, F. (2017). Fabio Rubiano descarta la muerte como arte. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KaL10DzWyaM>.

¹⁹ Fundación Colectivo Identidad Animal (2018). Informe sobre el Impacto de la Tauromaquia en la ciudad de Manizales, Caldas. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B15TnNIQqjo7T0hKV3VXUnBoanR1ZXJMa2Zq1FjM0ZvYW1B/view?usp=drivesdk>.

Hace más de 60 años se realizan eventos taurinos celebrados en el marco anual de la Feria de Manizales, sin embargo, la gran cantidad de eventos que actualmente tiene esta actividad ferial supera la parte taurina; el presente estudio tuvo como fin investigar el impacto económico y social de esta festividad, haciendo especial énfasis en el turismo, la ocupación hotelera versus la asistencia a las corridas, se realizó un análisis cuantitativo en donde se comparó el comportamiento fluctuante de las anteriores variables.

De la misma manera se han analizado las utilidades de la feria, las cuales se comportan de forma positiva y en ascenso, con el fin de tener una base comparativa para sustentar los paralelos económicos de diferentes situaciones.

El turismo asegura ingresos y reconocimiento a esta actividad ferial con impacto en la ocupación hotelera. Al comparar la ocupación hotelera con la asistencia a la temporada taurina, se presentaron en todos los años comportamientos indirectamente proporcionales. Los hoteles se declararon en crisis en 2019, mientras los asistentes a la plaza aumentaban en más de 12.000. Actualmente el sector hotelero presentó una baja de solo 1.54% en su ocupación versus el gremio taurino que perdió 17.805 asistentes, comparándolos con el año anterior a la crisis pandémica.

Adicionalmente, se hace mención del Festival Internacional de Teatro y cómo su capacidad de atracción cultural y turística establece una alternativa de ingresos e internacionalización de la ciudad.

Una vez recopilados los datos estadísticos de las diferentes fuentes de información, se puede concluir que: La variación de la ocupación hotelera y de turistas en la ciudad no es directamente proporcional con la asistencia a eventos taurinos; los datos analizados demuestran que la financiación y utilidades de la feria de Manizales depende netamente de los patrocinadores y la Alcaldía, generando aumentos en las utilidades sin depender de la fluctuación en asistentes a los eventos taurinos; el ingreso de turistas a la feria no es directamente proporcional con la asistencia a la plaza. Finalmente, cabe resaltar que en gran medida los empleos generados en la feria no son a raíz de los eventos taurinos, por lo que no se puede considerar como un punto de referencia económico y que sea relevante en los informes de la Feria de Manizales entregados por el ICTM.

Si lo anterior es demostrado para Manizales, como la principal plaza taurina del país, es válido extrapolar estos resultados a otras ciudades de Colombia.

6. COMPETENCIA DEL CONGRESO

6.1. CONSTITUCIONAL:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

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

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

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...).*

6.2. LEGAL:

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

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

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

LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. *El Congreso de la República cumple:*

1. *Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*
 2. *Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
- (...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Primera Constitucional, en tanto pretende el reconocimiento de la protección y derechos de los animales en su calidad de seres sintientes.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

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

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

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

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

(...).

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, reproducción, exportación, importación, cría, entrenamiento o sacrificio de ganadería destinada a actividades de coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios relacionados con las actividades de coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas y quienes promuevan, desarrollen o financien dichas actividades.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la

Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara, “*por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente.

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2022 CÁMARA

por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto avanzar en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, sujetos de una protección constitucional y legal especial, a través de la prohibición de las prácticas taurinas en todo el territorio nacional, como expresiones de maltrato, crueldad y violencia.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 3º. *Prohibición.* Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, encierros y suelta de vaquillas, festivales cómicos taurinos y de aficionados prácticos, así como los procedimientos utilizados en estos espectáculos, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4º. El Gobierno nacional, en el marco de sus competencias, tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para garantizar programas efectivos de reconversión económica para las personas que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que trata el artículo 3º.

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, así como las expresiones “*corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas*”, contenidas en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios.

Bogotá, D. C., agosto 17 de 2022

Doctor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 029 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios

Respetado Presidente Jaime Salamanca:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted cordialmente,

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

ALFREDO APE CUELLO
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 029 de 2021, de autoría de los honorables Representantes John Jairo Roldán Avendaño, Julián Peinado Ramírez, Carlos Julio Bonilla Soto, Harry Giovanni González García, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Silvio José Carrasquilla Torres, Kelyn Johana González Duarte, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Hernando Guida Ponce y Flora Perdomo Andrade.

Fue radicado el 20 de julio de 2021 ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes. Fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente (artículo 1º de la Ley 3ª de 1992) y la designación del ponente para primer debate correspondiendo a la Honorable Representante Adriana Gómez Millán.

El 13 de octubre de 2021, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes debatió y aprobó el texto de la ponencia propuesto para primer debate.

El 10 de agosto de la presente anualidad fuimos designados como ponentes para segundo debate los

representantes Dolcey Torres (Coordinador Ponente) y Alfredo Ape Cuello.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto de ley es declarar al trabajador bananero, al campesino platanero y la producción de banano y plátano como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación, para salvaguardar, preservar y conservar, proteger, sostener y divulgar la identidad y el emprendimiento de los campesinos colombianos.

III. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS AUTORES

La provincia del Magdalena

El inmenso espacio selvático de la Provincia del Magdalena comunicó, desde la colonia, la ciudad de Santa Marta con los puertos interiores del río Magdalena, al suroeste con el contrafuerte de la Sierra Nevada de Santa Marta, que se eleva desde cero metros en el parque Tayrona hasta nieves perpetuas en los picos Simón Bolívar y Colón, y al norte siguiendo la línea costera a la península de La Guajira. Pese a su inmenso potencial la Provincia del Magdalena estuvo confinada a una agricultura de subsistencia para el consumo local y la exportación de madera de tinte. La mayor actividad económica de la región a comienzos del siglo XIX fue el contrabando, luego de la frustración de la élite emancipadora cuando intentó explorar las ventajas del tráfico naviero, pero se encontró con la crónica falta de capital en la nueva república. Fue el auge del Puerto de Barranquilla, en la segunda mitad del siglo, que propició el establecimiento de una agricultura comercial para abastecer la creciente población del puerto. A ello siguió la llegada de la empresa francesa del Canal de Panamá y sus veinte mil obreros, para la construcción de la vía interoceánica, lo que amplificó no sólo el mercado para la agricultura comercial, sino para sombreros, toallas y objetos de fique elaborados en la Provincia del Magdalena. Esta ampliación produjo un auge económico y demográfico en el poblado de Ciénaga, donde convergían el café, el tabaco, el cacao y el maíz, cultivados en el interior de la Ciénaga Grande, que circulaban por el camino de la Barra de Salamanca. La agricultura comercial, que se inició en haciendas de las estribaciones de la Sierra Nevada, fue orbitando a la región de los seis ríos (Riofrío, Córdoba, Sevilla, Tucurínca, Aracataca y Fundación) que corren al occidente de la Sierra hacia la Ciénaga Grande, complementando la producción ganadera de Valledupar y de café en Villanueva.

El banano en el Caribe: Orígenes

En la década de 1830, Francis Pogat trajo al Caribe la variedad *Gros Michel* cuyo cultivo captaría el gusto de la población en los países más desarrollados. A finales del siglo XIX, aumentó la demanda de la fruta en Estados Unidos, y el banano, que podía recolectarse todo el año y ser transportado durante su ciclo de madurez de 21 días, reclamó una gran flota de buques refrigerados para el transporte de la fruta, por ello las pequeñas empresas no pudieron

competir, con lo cual se acentuó la tendencia monopolística en el sector. El Presidente Rafael Reyes (1904-1909) había concedido exención de impuestos a la producción y exportación del banano hasta 1929 y la concesión de tierras hasta 1911. La compañía adquirió en Aracataca las haciendas Santa Ana y Santísima Trinidad que, en 1920, sumaban 13.078 hectáreas.

En esa década de 1920, la inflación de precios y la consecuente subida de salarios, mermó el margen de ganancia de los hacendados que, en ocasiones, se compensaba con un mayor pedido de la United. Para finales de la década la mano de obra escaseaba y los salarios se habían estancado alrededor de un dólar. Entonces los trabajadores bananeros comenzaron a organizarse y dirigentes locales, representantes de la clase de propietarios de plantaciones, pidieron al Gobierno nacional que se impusiera algún impuesto a la exportación del banano y se nacionalizaran los ferrocarriles de la compañía.

El banano significaba para el departamento el 95% de sus exportaciones, pero a nivel nacional sólo representaba el 7%. Para 1921 sólo existía en la región una producción de 12.000 sacos de café.

En 1928, 50 mil personas vivían en la zona cruzada por el ferrocarril y 30 mil trabajaban para la industria del banano, que se había beneficiado de la llegada de trabajadores de Bolívar, Atlántico y Santander, atraídos por los mejores salarios.

La huelga bananera de 1928 fue una muestra del relevante poder de la United en la región. El cese organizado por el Partido Socialista Revolucionario, representado en la región por el líder Raúl Eduardo Mahecha, logró la parálisis de 25.000 obreros bananeros. En respuesta el Gobierno de Miguel Abadía Méndez envió, a mediados de noviembre, tropas al mando del General Carlos Cortés Vargas. Los trabajadores elevaron un petitorio que no fue atendido por el gerente de la empresa, alegando falta de legalidad de los representantes obreros. En las peticiones había puntos como la declaratoria de contrato colectivo entre los trabajadores del banano y la empresa, la cesación de pagos en vales a los obreros y el fin de los economatos donde la United obligaba a comprar a los obreros. Para el Gobierno conservador la huelga fue vista como el inicio de una insurrección general, latente desde la derrota liberal en la guerra de los 1.000 días. La poca receptividad de la empresa a los pedidos de los obreros que habían organizado el inmenso paro, desembocó en el plan de los líderes obreros de marchar desde Ciénaga, centro de la protesta, hasta Santa Marta, marcha que fue detenida por las tropas dirigidas por el comandante militar y político del Magdalena, Cortés Vargas, que había recibido sólidos poderes con la declaratoria de turbación del orden público emitida un día antes, el cinco de diciembre de 1928, por el Gobierno nacional.

La huelga se saldó con un gran número de obreros y familiares muertos, cifra que no se pudo precisar, pero que se supone alta por la magnitud

del movimiento, pues a ella se sumaron las jornadas de protestas estudiantiles el 8 de junio de 1929, que significaron el ocaso de la hegemonía conservadora que gobernaba a Colombia desde 1904 y la llegada al poder del Partido Liberal.

La primera gran crisis económica del capitalismo por la quiebra de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929, llevó a la United Fruit Company a bajar la compra de banano y a negociar la fusión con su mayor competidora: la Cuyamel Company, fundada por Samuel Zemurray, un comerciante de banano que se había incorporado al negocio de la fruta en 1895, en Alabama, y que en 1910 se había embarcado en una aventura militar junto a Mario Bonilla, quien había sido presidente de Honduras, un soldado de la fortuna llamado: “general” Lee Christmas y su protegido Guy “ametralladora” Molonoy, pistolero profesional, quienes se apoderaron de Honduras. La competencia ruinosa entre las empresas bananeras en medio de la Gran Depresión, llevó al intercambio de acciones entre la United y la Cuyamel por un valor de treinta millones y medio de dólares.

El desarrollo de la industria bananera en Colombia se dio sobre la senda de ampliar la zona de cultivo y la recuperación del impacto económico de la huelga bananera y la Depresión¹.

Durante la segunda mitad del siglo XX el banano fue uno de los productos agrícolas de exportación más importantes de Colombia, junto al café, las flores y, en algunos años, el algodón. Con excepción del descenso registrado en la década del setenta, el banano incrementó su participación dentro del total de exportaciones del país durante el período mencionado.

En efecto, mientras en los años cincuenta el valor de las exportaciones de banano representó en promedio el 2,9% del total del valor de las exportaciones colombianas, en los sesenta y ochenta llegó a ser el 3,9%, y entre 1990 y 1997 fue el 5,0%.

Para los años noventa, las exportaciones de banano representaron, en promedio, el 45% de las exportaciones agrícolas no tradicionales del país.

A partir de allí, surge **la nueva zona bananera colombiana**, con altas posibilidades de desarrollo, excelentes suelos para el cultivo y considerables ventajas comparativas con respecto a las zonas existentes en los países centroamericanos.

Se desarrolló entonces en el Urabá antioqueño, un potencial en la producción del banano que hoy les da sustento a miles de familias y convierte a este territorio en un foco del desarrollo de Antioquia.

Actualmente, Colombia representa el 2% de la producción mundial de banano, con un enfoque

netamente comercial y es reconocido a nivel mundial como país exportador de banano de alta calidad.

En el año 2019 las exportaciones de banano sumaron US \$852,8 millones, con un total de 100,2 millones de cajas. Los principales países destino de las exportaciones en el año 2019 fueron: Bélgica con 22,7 millones de cajas, seguido por el Reino Unido con 17,7 millones de cajas, en tercer lugar, se encuentra Italia con 13,6 millones de cajas, seguido por EE. UU. con 12,3 millones de cajas (Augura, 2019).

Por su parte respecto al plátano las exportaciones en 2019 desde el Urabá, fueron de 3,75 millones de cajas por valor de 46,8 millones USD. El destino principal de plátano colombiano en el año 2019 fue EE. UU. con 1,9 millones de cajas, seguido por Reino Unido con 1 millón de cajas, en tercer lugar, se encuentra Bélgica con 237 mil cajas. (Augura, 2019).

Para el año 2020, Colombia ocupó el cuarto lugar de proveedores de banano a Corea del Sur después de no hacer parte del top 10 en los años anteriores. Esto en correspondencia con los esfuerzos gubernamentales realizados y que han permitido tener un panorama positivo en las exportaciones.

Producción Mundial de Plátano

PAIS	REND (Tn/Ha)	PRODUCCIÓN	% PART.
UGANDA	5,4	6.890.164	23,60
CAMERUN	13,2	6.822.133	9,70
GHANA	10,8	5.581.745	9,70
COLOMBIA	10,6	3.908.986	8,70
RWANDA	8,7	3.786.504	8,60
INDONESIA	8,1	2.665.129	8,25
PERU	11,3	3.010.391	5,00
COTE D'IVOIRE	3,7	847.705	4,30
REP. DEM. DEL CONGO	4,5	863.156	3,60
OTROS	6,7	6.961.197	19,50
TOTAL	7,9	42.256.305	100,00

Fuente: FAOSTAT datos a 2017, consultados en 2019; Cálculos: Secretaría Técnica PLÁTANO

- Colombia ocupa el 4 lugar en producción, rendimiento y área sembrada de Plátano a nivel mundial.
- El país con mayor rendimiento en América es Perú, presentando rendimientos promedio de 11,3Tn/Ha, en el mundo es Camerun con un 13,2 ton/ha

Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020.

Respecto a la región de Urabá, en 2019, las exportaciones de banano fueron de 65.4 millones de cajas por valor de US \$538.9 millones y 35.083 las hectáreas sembradas de banano en la región, haciendo de nuestra subregión, la más representativa a nivel de producción de banano en el país (Augura, 2019)².

Zonas de producción de plátano en Colombia

Zonas de producción año 2019



Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020.

¹ *La industria bananera y el inicio de los conflictos sociales del siglo XX. Autor: Agudelo Velásquez, Leonardo. Historiador de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Investigador y docente, Universidad Autónoma de Colombia. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-258/la-industria-bananera-y-el-inicio-de-los-conflictos-sociales-siglo-xx>*

² Fuentes: Augura. (2019). Coyuntura Bananera 2019. Cuervo Bernal, L. E., Hoyos Ruiz, R., Vélez Villegas, G., & De Jesús Cortés, M. (s/f). Caracterización Subsector Bananero en Colombia. Recuperado el 12 de febrero de 2021, de <https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/2151/3004.pdf;jsessionid=5422510C1D5B876C056E1F1143A8C36A?sequence=1>

La Constitución Política de Colombia, como las Leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 determinan las especificaciones para la conformación y las manifestaciones del patrimonio cultural e inmaterial de la Nación sobre los cuales recaen este tipo de prácticas que hacen parte de la historia social y económica de los colombianos.

El banano es una fruta de agradable sabor, alto contenido de vitamina y minerales y de fácil digestión. Por cada 100 gramos de banano se tienen 460 calorías. Como pocas frutas, el banano permanece aséptico dentro de su envoltura natural, jamás tiene gusano, ni corazón, ni semilla. Es un alimento altamente energético, con hidratos de carbono fácilmente asimilables.

El banano ofrece una gran variedad de elaboración de productos, transformados e industrializados, en forma de bananos pasos o bananos deshidratados o secados, cremas, pastas, pulpas, puré, compotas, mermeladas en conserva, harinas, hojuelas, frutas en jarabe, confitadas y congeladas, alimento para ganado y otros animales; los subproductos o abonos orgánicos procedentes del vástago que incorporan a la plantación y los residuos que se generan en la cosecha, fibras y papel a base de los pseudotallos, alcohol, aguardiente, vino, cerveza, vinagre de la fermentación de la fruta (Cuervo et al., s/f).

Por otro lado, el plátano es una gran fuente de fibra, vitaminas y minerales como el potasio, calcio, magnesio y vitaminas del complejo B. Además, contiene un almidón más resistente, un tipo de carbohidrato que no es bien absorbido por el cuerpo y puede generar muchos beneficios para la salud como el control de la glucosa, el mantenimiento del peso e incluso una disminución de los niveles de colesterol.

En tal sentido resulta fundamental considerar el estudio de esta iniciativa, toda vez que el sector bananero presenta fortalezas económicas y sociales que pueden ser potencializadas para generar progreso y desarrollo. De igual manera, y con el apoyo del Gobierno nacional estaríamos contribuyendo a la protección de miles de familias que hacen parte histórica de la producción agropecuaria de nuestro país.

Según información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a marzo de 2020 presenta la siguiente caracterización de la cadena de producción de plátano.



Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020.

Comportamiento de las exportaciones a febrero de 2020



Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020.

Empleo

AÑO	AREA COSECHADA	EMPLEOS DIRECTOS	EMPLEOS INDIRECTOS	EMPLEOS TOTALES
2014	401.739	235.111	584.445	819.556
2015	405.910	235.102	584.847	819.949
2016	416.053	248.758	618.779	867.537
2017	415.943	248.521	618.179	866.700
2018	434.078	267.813	665.744	933.557
2019	448.596	275.953	681.456	957.409

Información Departamento de planeación MADR

- El empleo generado por el subsector de plátano en el país asciende alrededor de 957.409 siendo junto con el café y la panela los principales productos que generan empleos en sector agrícola del país.
- Desde el año 2014, se han incrementado en un 17% la cantidad de empleos directos e indirectos que genera el sector platanicultor colombiano.

Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020.

Razones por las cuales presentamos a consideración del Congreso de la República esta iniciativa, para que sean los debates amplios y enriquecedores la principal instancia que permitan a esta corporación aportar una ley en respaldo a miles de productores bananeros.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. Importancia de la declaratoria de patrimonio nacional inmaterial

De acuerdo con la Unesco, el patrimonio cultural no comprende únicamente monumentos o colecciones de objetos, sino que también abarca tradiciones o expresiones que se heredan y que se transmiten de generación en generación, tales como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional.

En un mundo cada vez más globalizado, es imperativo proteger y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial pues es la garantía de que la diversidad cultural prevalezca, de forma que se contribuya al diálogo entre culturas y el respeto hacia otros modos de vida.

“La importancia del patrimonio cultural inmaterial no estriba en la manifestación cultural en sí, sino en el acervo de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación. El valor social y económico de esta transmisión de

conocimientos es pertinente para los grupos sociales tanto minoritarios como mayoritarios de un Estado, y reviste la misma importancia para los países en desarrollo que para los países desarrollados”, señala la Unesco al respecto.

El patrimonio inmaterial es contemporáneo, tradicional y vigente al mismo tiempo, es decir que no sólo incluye tradiciones heredadas del pasado, o tradiciones necesariamente de regiones alejadas, sino que también lo integran usos urbanos y rurales contemporáneos que caracterizan varios grupos culturales.

Para la Unesco, el patrimonio inmaterial tiene un sentido integrador en la medida en que muchas tradiciones pueden no provenir directamente de sus mismas regiones o población, sino que, en la globalización y expansión de las comunidades, terminaron adoptando tradiciones de otras y tomándolas por propias, el patrimonio cultural inmaterial no regionaliza, sino que integra a las regiones, contribuyendo a la cohesión social fomentando un sentimiento de ayuda y de crecimiento en las poblaciones.

Debe tener un sentido representativo de la comunidad a la cual pertenece, la comunidad es su razón de ser, sólo podrá ser patrimonio cultural en la medida en que las comunidades lo reconozcan, lo mantengan y lo transmitan a otras generaciones.

En el artículo de investigación sobre patrimonio inmaterial y su relación con la historia de los inmigrantes en Aracataca durante el siglo XX, Álvaro Ramírez Manjarrez expresa que el patrimonio cultural es lo heredado, a través de lo cual un grupo humano se valora a sí mismo en su propia identidad, en sus saberes colectivos, atributos históricos y características sociales. Al interior de este concepto subyacen dos aspectos: El de patrimonio material, que representa edificios, lugares y objetos, y el de patrimonio inmaterial, que indica manifestaciones, símbolos y representaciones entre otros, ambos contruidos por las acciones individuales y colectivas del ser humano.

Al mismo tiempo que hemos tratado de aproximarnos a una definición de lo que es el patrimonio cultural, debemos detenernos a considerar cuál es la importancia del patrimonio cultural inmaterial para los ciudadanos colombianos. En esta medida, podemos iniciar señalando que el concepto está en armonía con el carácter pluriétnico y multicultural de la nación expresado en nuestra Constitución Política. Esto significa que, al reconocer y salvaguardar las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, estamos dándole un espacio a la diferencia y actuando en favor de su respeto, promoviendo así la tolerancia hacia prácticas, costumbres y manifestaciones, que así no sean las nuestras, tienen un espacio en la configuración de nuestra nación (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p. 41).

Sin embargo, el estudio del patrimonio cultural inmaterial se justifica porque “es una categoría que

agrupa un conjunto de manifestaciones culturales que las personas consideran importantes porque le asignan un valor especial. Estas manifestaciones tienen una amplia proyección en el tiempo y se mantienen activas al evidenciar las relaciones que los grupos humanos establecen con su entorno social, físico, ambiental e histórico. Y en esta medida, el patrimonio cultural inmaterial nos ayuda a entender quiénes somos y a qué grupo nos sentimos vinculados” (Alcaldía Mayor de Bogotá, Programa Bogotá Humana, 2014, p. 21).

En Colombia, conviene destacar la existencia de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, que es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y la comunidad, la cual está dirigida a aplicar un Plan Especial de Salvaguardia a las manifestaciones que ingresen en dicha lista.

De acuerdo con la Ley 1185 de 2008, este Plan Especial de Salvaguardia se traduce en proyectos o acciones programáticas de política pública que perduran en el tiempo y que tienen como objetivo garantizar las manifestaciones de patrimonio material e inmaterial.

Con la normatividad actual, no es suficiente simplemente declarar como Patrimonio Inmaterial a las expresiones culturales que se quieran exaltar, sino que además es necesario salvaguardarlas e iniciar procesos de gestión para su sostenibilidad.

Como se lee en el articulado del texto propuesto para segundo debate, el Ministerio de Cultura queda autorizado para que se adelante el proceso de postulación de los saberes, conocimientos y técnicas comunitarias asociadas a la cultura culinaria del banano y plátano en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, de forma que se pueda poner en marcha el respectivo Plan de Salvaguardia.

Vale destacar como antecedente que el 26 de marzo de 2021, mediante proyecto Ordenanza número 04 la Asamblea Departamental de Antioquia aprobó Ordenanza “*Por medio del cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios*”.

Se entiende por cultura alimentaria el grupo de prácticas y conocimientos, valores y creencias, técnicas y representaciones sobre qué, cuándo, cómo, con quién y por qué se come lo que se come en una determinada sociedad. La cultura alimentaria se desarrolla en el contexto de unas determinadas relaciones sociotécnicas de una sociedad con su entorno y se fundamenta en el establecimiento de clasificaciones sobre las que se construye todo un edificio de normas operativas. Así, la cultura alimentaria incluiría los productos y sus técnicas de producción o elaboración, y también valores, creencias, usos, costumbres y formas de consumo

que serán parte de la identidad de una región, revista de patrimonio cultural de Zaragoza.

Colombia goza de un amplio patrimonio cultural y gastronómico, que se ha convertido en un recurso turístico, el cual tiene gran interés por los altos ingresos que puede generar a las poblaciones. Es por ello que el país busca una mayor inversión para mejores destinos que si bien ofrecen al turista una experiencia enriquecedora en términos de descanso y deportes extremos u otro tipo de entretenimiento, también un turismo que le ofrezca al visitante una experiencia enriquecedora en la medida en que pueda probar y conocer un poco e los sabores del país de acuerdo a su región.

2. La producción bananera

Según un informe de la FAO (1971-1986); el banano se cultiva en todas las regiones tropicales y tiene una importancia fundamental para las economías de muchos países en desarrollo. En términos de valor bruto de producción, el banano es el cuarto cultivo alimentario más importante del mundo, después del arroz, el trigo y el maíz. El banano es un alimento básico y un producto de exportación. Como alimento básico, los bananos, incluidos los plátanos y otros tipos de bananos de cocción, contribuyen a la seguridad alimentaria de millones de personas en gran parte del mundo en desarrollo y, dada su comercialización en mercados locales, proporcionan ingresos y empleo a las poblaciones rurales. Como producto de exportación, el banano contribuye de forma decisiva a las economías de muchos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, entre los que figuran Ecuador, Honduras, Guatemala, Camerún, Côte d'Ivoire y Filipinas. Es la fruta fresca más exportada del mundo en cuanto a volumen y valor. En esta publicación se aborda principalmente la producción destinada a la exportación, y no el cultivo de banano para el autoconsumo o para su venta en mercados locales. Actualiza estudios similares ya realizados por la FAO en 1971 y 1986, analizando los avances en la producción y el comercio mundial del banano durante el período de 1985 a 2002.

La producción de banano para la exportación se considera una actividad tecnológica y económica diferente a la producción del banano como alimento de primera necesidad. La producción destinada a la exportación se sirve únicamente de unas cuantas variedades seleccionadas por su alto rendimiento, su durabilidad en el transporte de larga distancia, su calidad y su aspecto sin taras. El volumen de bananos exportados a nivel mundial en el período de 1985 a 2002 creció a una tasa media sin precedentes del 5,3 por ciento anual, el doble que en los últimos 24 años (2,4 por ciento entre 1960 y 1984). Este aumento fue unido a cambios tecnológicos y cambios en el escenario del comercio mundial, entre los que figuran la apertura de las economías socialistas a los mercados mundiales a comienzos de los años noventa, acciones bilaterales y multilaterales para

liberalizar el comercio (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio - GATT, y la Organización Mundial del Comercio - OMC), el aumento de la conciencia ambiental (Protocolo de Montreal en 1987 y la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992), la creación de un Mercado Único Europeo en 1993, un período de crecimiento económico sin precedentes propiciado por las tecnologías multimedia y «la nueva economía» en el mundo desarrollado, la aplicación de políticas de ajuste estructural en los países productores de banano, y una concentración importante de comercio al por menor.

La publicación comienza con una visión general de la evolución de la producción y el comercio en los últimos 15 años, y continúa con una descripción y un análisis en profundidad de los hechos y motivos que han servido de base para estos avances. Se examina la producción y las exportaciones de banano en las principales regiones exportadoras del mundo, la evolución de las importaciones y las políticas de importación de los principales mercados, el cambio tecnológico en los niveles de producción y transporte, las preocupaciones, políticas e instrumentos sociales y en materia de medio ambiente, y la función de las empresas transnacionales en la economía mundial del banano.

Según el Ministerio de Agricultura (2015), durante los últimos años la baja rentabilidad del banano ha estado ligada, principalmente, a la volatilidad de la tasa de cambio, las condiciones climáticas adversas que generan daños en los cultivos y la pérdida de la productividad, así como a la falta de innovación y desarrollo del sector.

Estas circunstancias han puesto en riesgo la sostenibilidad de todo el sector, tanto de los pequeños como de los medianos productores, de forma que es preciso que el mismo Ministerio de Agricultura adelante políticas enfocadas a modificar el modelo productivo, garantizar mejores manejos fitosanitarios de las plantaciones, la adecuación de suelos, el uso adecuado de la infraestructura de riego y drenaje, entre otros.

3. El Congreso y su potestad para hacer leyes de patrimonio

El artículo 150 de la Constitución Política establece entre las funciones del Congreso el de hacer leyes de declaratoria de patrimonio inmaterial. En tal sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-406 de 1992, ha dicho, este tipo de leyes se deben entender como aquellas con la finalidad de destacar hechos, lugares, instituciones o personas públicamente “para promover valores que atañen a los principios de la Constitución”.

La Corte Constitucional ha dicho que el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado”, mandato que acarrea un compromiso dirigido a difundir, fomentar y salvaguardar las expresiones que lo integran, conforme el artículo 72

de la Constitución Política. Al respecto, la Sentencia C-111 de 2017 específicamente dispuso que la Constitución no desarrolla el tipo de medida o de instrumento que puede ser utilizado para satisfacer el deber genérico de protección, pues en ello le asiste una amplia libertad de configuración normativa al Congreso de la República.

En este sentido el Congreso de la República ha expedido aproximadamente 150 leyes que declaran tradiciones, creencias, actividades ancestrales y demás expresiones como patrimonio cultural, porque transmite distintos valores, mensajes (históricos, artísticos, estéticos, políticos, religiosos, sociales, espirituales, naturales, simbólicos, etc.) que contribuyen a darle valor a la vida de las personas. Representan la identidad de una sociedad, el vehículo para entender la diversidad de los pueblos y desarrollar una política para la paz y la comprensión mutua.

Con el articulado propuesto para segundo debate, se deja en claro que el Gobierno nacional propenderá por la promoción y el fortalecimiento de la producción del banano y del plátano, atendiendo a las necesidades y las oportunidades que el sector está presentando.

V. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) *Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

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

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

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Frente al Proyecto de ley número 029 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara al trabajador

bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el*

congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles”.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1º. Reconózcase: Reconózcase los saberes, conocimientos y técnicas comunitarias asociadas a la cultura culinaria del banano y plátano como patrimonio cultural inmaterial de la nación y autorícese al Ministerio de Cultura a asesores el proceso de postulación a la lista representativa de patrimonio cultural e inmaterial y el posterior desarrollo del Plan Especial de Salvaguardia, de acuerdo con el procedimiento vigente estipulado en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 1080 de 2015, modificado por el Decreto 2358 de 2019 y acorde con los principios de participación ciudadana en materia cultural.</p>	<p>Artículo 1º. Reconocimiento. Reconózcase los saberes, conocimientos y técnicas comunitarias asociadas a la cultura culinaria del banano y plátano como patrimonio cultural inmaterial de la nación y autorícese al Ministerio de Cultura el proceso de postulación a la lista representativa de patrimonio cultural e inmaterial y el posterior desarrollo del Plan Especial de Salvaguardia, de acuerdo con el procedimiento vigente estipulado en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 1080 de 2015, modificado por el Decreto 2358 de 2019 y acorde con los principios de participación ciudadana en materia cultural.</p>	<p>Se hace necesario hacer modificación en este artículo corrigiendo la palabra “Reconózcase” y reemplazándola por “Reconocimiento”.</p> <p>De la misma manera se elimina la expresión “a asesores”.</p> <p>Lo anterior en virtud a la necesidad de darle un mejor sentido gramatical a la parte nominal del artículo logrando una mejor redacción para la comprensión de la norma.</p> <p>La expresión de asesores carece de sentido incorporarla en el texto normativo, por cuanto es una simple referencia a funcionarios pertenecientes al Ministerio de Cultura, lo cual se presume de su existencia con solo denominar la entidad.</p>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y solicitamos respetuosamente a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 029 de 2021 Cámara, *por medio del cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios.*

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

ALFREDO APE CUELLO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones- Ley Manuel Rivas Palacios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Reconocimiento. Reconózcase los saberes, conocimientos y técnicas comunitarias asociadas a la cultura culinaria del banano y plátano

como patrimonio cultural inmaterial de la nación y autorícese al Ministerio de Cultura el proceso de postulación a la lista representativa de patrimonio cultural e inmaterial y el posterior desarrollo del Plan Especial de Salvaguardia, de acuerdo con el procedimiento vigente estipulado en la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 1080 de 2015, modificado por el Decreto 2358 de 2019 y acorde con los principios de participación ciudadana en materia cultural.

Artículo 2°. Declárese el 5 de diciembre de cada año, como el Día Nacional del Trabajador Bananero y Platanero.

Artículo 3°. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, contribuirá al fomento, promoción, conservación, divulgación y desarrollo de la producción bananera y platanera declarada en la presente ley, a partir de las diferentes actividades desarrolladas a su alrededor y que han hecho tradición en la cultura alimentaria de la nación.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a partir de la vigencia de la presente ley, diseñarán e implementarán un programa de fomento de formalización laboral y empresarial, con el fin de garantizar y consolidar la generación de empleo y el crecimiento económico y sostenido de los productores de plátano y banano en los departamentos donde se producen estos productos.

Artículo 5°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el encargado de propender por la promoción y fortalecimiento de la producción del banano y el plátano, en el marco de la soberanía alimentaria, a partir de las diferentes políticas, programas, proyectos y metas planteadas para el cumplimiento del respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 6°. Procúrese la inclusión del banano y el plátano en los procesos que se adelanten con

relación a los programas de alimentación escolar, comedores comunitarios, centro de bienestar del adulto mayor o centros día, entre otros, el Gobierno nacional deberá priorizar y promover propuestas que contengan el uso del banano y plátano como alimento básico en los programas nutricionales, que ejecuten las entidades de orden nacional y territorial.

Artículo 7°. El Gobierno nacional a través de las diferentes entidades desarrollará y ejecutará programas, proyectos e instrumentos encaminados al fortalecimiento de la generación de valor agregado y transformación de musáceas y los subproductos derivados de estos.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
Coordinador ponente

ALFREDO APE CUELLO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 954 - Miércoles, 24 de agosto de 2022
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 007 de 2022 Cámara, por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.	30
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 029 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley Manuel Rivas Palacios.....	47