



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 798

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de diciembre de 2014

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA, AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014  
SENADO**

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

Bogotá, D. C., diciembre 3 de 2014

Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Señor Vicepresidente:

En cumplimiento de la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria, al **Proyecto de ley número 80 de 2014**, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.*

Cordialmente,

JUAN MANUEL GALÁN

Senador de la República

#### I. EXPLICACIÓN DEL PROYECTO

En el marco de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Política de Colombia en el artículo 49, permite el porte y consumo de sustancias estupefacientes siempre que exista prescripción médica. Es por eso que el objetivo del presente proyecto de ley, es crear un marco regulatorio que

permita acceso seguro, informado, lícito y accesible al uso científico y medicinal del cannabis en el territorio nacional.

Este esfuerzo de regulación, que no es de legalización, le ofrece a los colombianos con enfermedades crónicas y terminales una herramienta compasiva para el manejo de los síntomas provocados por su condición médica y, al mismo tiempo, responde con valentía y de forma eficaz a las consecuencias negativas que ha traído un enfoque prohibicionista en el tema de las drogas, y que pueden controlarse a través de la evidencia científica disponible, sobre el consumo abusivo de drogas en Colombia y los círculos de violencia y criminalidad que trae consigo.

Como es bien sabido, desde tiempo atrás y en la mayor parte del mundo, la reglamentación del cannabis ha estado dirigida por el temor al uso recreacional más que por los hallazgos sobre los beneficios de su uso medicinal. Por esta razón, reiteramos que el objetivo del presente proyecto de ley, no es liberalizar el consumo recreativo de marihuana; declaramos que nos preocupa las tasas actuales de consumo en menores de edad; e instamos a este Órgano Legislativo a ser consciente del peligro que corren día a día nuestros pacientes crónicos, que se ven obligados a acceder a organizaciones criminales que monopolizan la producción y distribución del cannabis en el país. En palabras de Julio Calzada, secretario de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay: *“regular no es liberalizar, no es dejar abierto un mercado para producir, vender o comprar libremente.”* Por el contrario, regular es crear un modelo “a la colombiana”; sobre el uso medicinal del cannabis, es decir, ajustado a nuestra realidad, construido por nuestra institucionalidad, y que atienda la

tipología de paciente colombiano y sus dolencias específicas.

## II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado fue radicado el martes 2 de septiembre de 2014 en la Secretaría General del Senado de la República, por su autor el Senador Juan Manuel Galán Pachón. Posteriormente, el 4 de septiembre del mismo año, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del proyecto de ley, y mediante Acta MD-09 se designó como ponente al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón. Finalmente, el informe de ponencia para primer debate fue radicado el martes 28 de octubre y aprobado el 11 de noviembre de 2014.

La deliberación surtida en la Honorable Comisión Primera del Senado de la República y su posterior aprobación, refrendan el consenso mayoritario en torno a la necesidad de reglamentar el uso medicinal y científico de la marihuana y, el interés de los parlamentarios de participar en el diseño de una nueva política para atender el problema de las drogas en Colombia. Este proyecto de ley, que fue discutido y estudiado en el recinto de la Honorable Comisión Primera del Senado el pasado martes 11 de noviembre, le permitió a todos los parlamentarios intervenir y exponer su perspectiva sobre el proyecto; por lo que como resultado de ese ejercicio deliberativo, a continuación, se exponen brevemente los aspectos más importantes de las consideraciones presentadas en la Honorable Comisión Primera del Senado de la República.

En primer lugar, se abordó lo relacionado con los estudios científicos sobre los efectos a largo plazo de esta sustancia en pacientes, y algunas preocupaciones sobre el riesgo de promover con este Proyecto de ley, el movimiento de drogas ilegales en el país. Al respecto, fue evidente el consenso de la Honorable Comisión en torno a que el Estado colombiano debe promover la investigación y de la mano de la ciencia, asegurará el acceso seguro, eficaz, probado y accesible a los beneficios del cannabis medicinal, fijando los retos que tendría el ejecutivo en su reglamentación, como por ejemplo, el de definir la dosis recomendable para cada caso, las formas más apropiadas de administración de la sustancia y protocolos clínicos y de suministro, que garanticen un uso responsable y un control garantizado que impida la desviación hacia mercados ilegales.

En cuanto a los riesgo de aumento del consumo recreativo de marihuana, el honorable Senador Roy Barreras fue contundente al afirmar que la actual ausencia de regulación le impide al Estado atender de manera efectiva esta problemática y que por el contrario, en el caso del consumo de tabaco y alcohol, las tasas disponibles indican un descenso en los números, precisamente por la existencia de una regulación adecuada, probando que es la prohibición en muchos casos, el factor

atractivo que permite tasas elevadas de consumo. A continuación, el Senador Barreras afirmó que se debe reglamentar el uso del cannabis medicinal no sólo para combatir la ilegalidad, sino por los beneficios probados para la salud.

Por su parte el Honorable Senador Jaime Amín reiteró que este proyecto de ley trata de la reglamentación del cannabis medicinal, no de la legalización de su uso recreativo. Así, relató su experiencia en el Estado de Colorado en los Estados Unidos a partir de la cual pudo conocer personalmente los grandes beneficios que trae el cannabis medicinal y comprobar que existen pacientes con enfermedades graves, a las que la medicina tradicional no les ofrece ninguna alternativa para mejorar su calidad de vida. Por eso, este proyecto de ley puede convertirse en una opción más favorable que la de los medicamentos que existen actualmente en el mercado que no dan resultados eficaces sobre muchas dolencias y que por sus costos, se hacen inaccesibles para un número considerable de colombianos.

Por su parte, el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo mencionó la importancia de este proyecto dentro del contexto internacional e invitó a los Congresistas a apoyar la iniciativa con un estricto marco de regulación, bajo una buena orientación médica, y para casos y enfermedades definidas, sin abrirle camino a la legalización del cannabis para consumo recreativo.

Dentro de la Comisión Primera del Senado de la República, hubo también consenso sobre el balance negativo dejado por el enfoque actual de lucha contra las drogas. Por eso, en el marco de buscar un cambio en las políticas que Colombia ha seguido para combatir el flagelo del narcotráfico y de lograr una estrategia más inteligente y beneficiosa para el Estado colombiano la honorable Senadora Viviane Morales presentó experiencias positivas de la regulación del uso medicinal del cannabis, mencionando ejemplos como el del Estado de Colorado, que a nivel presupuestal ha obtenido ingresos por la regulación del mercado legal de marihuana medicinal que ascienden a la suma de once millones de dólares por impuestos; dinero que en el caso de Colorado, será destinado a escuelas, a la prevención, la investigación y al fortalecimiento de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. En consecuencia, y con el fin de promover el desarrollo de productos medicinales y terapéuticos, fortaleciendo la investigación y la economía nacional, la Senadora Morales propuso un artículo que prohíbe la importación de productos terapéuticos o medicinales que tengan como principio activo el THC u otros derivados del cannabis. La propuesta recibió el aval de la mayoría de la Honorable Comisión Primera del Senado, por lo que hace parte del articulado propuesto para segundo debate del proyecto de ley.

No podemos dejar de mencionar la aceptación que recibió esta iniciativa dentro de la Honorable

Comisión Primera del Senado, en donde los parlamentarios, con evidencia probada, expusieron las ventajas del uso de la marihuana medicinal frente a otros medicamentos, utilizados para el tratamiento de condiciones como la del dolor crónico o de los síntomas de enfermedades terminales. Así, se escucharon argumentos basados en casos asombrosos como el de Charlotte Figi, una niña que sufre de síndrome de Dravet y que ha mostrado una gran mejoría desde que el profesional Alan Shackelford, médico egresado de Harvard experto en marihuana medicinal, iniciara el tratamiento de la menor con aceite de cannabis de alto contenido en CBD. Los parlamentarios también compartieron los avances que países como Uruguay y Chile están realizando en el proceso de reglamentar el cannabis medicinal garantizando condiciones de seguridad desde la siembra de semillas hasta su distribución y comercialización, y en el desarrollo de estrategias efectivas de prevención en niños, adolescentes y población sensible de los efectos de estas sustancias.

Entretanto, y aunque a lo largo del trámite se ha justificado con suficiencia y peso argumental la necesidad de reglamentar el uso medicinal y científico del cannabis, no está de más recordar, los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto de ley, que se pueden resumir en las siguientes premisas:

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

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

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

en concordancia con los compromisos internacionales vigentes.

4. Varios estudios científicos a la fecha, relacionan los beneficios del uso medicinal del cannabis. Por nombrar solo algunos de los citados en el proyecto de ley, encontramos la investigación titulada *Cannabinoids in medicine: A review of their therapeutic potential* que afirma que los cannabinoides (entre ellos, el THC), tienen efectos beneficiosos en la salud de las personas bajo condiciones controladas científicamente. Por su parte, el estudio “*Medicinal use of Cannabis in the United States: Historical Perspectives, Current Trends, and Future Directions*” (Aggarwal SK, 2009) destaca la eficacia del cannabis como analgésico y compara sus efectos secundarios con aquellos encontrados en los opiáceos, afirmando que los efectos secundarios o adversos son relativamente raros o ausentes, en contraposición con el síndrome de abstinencia y la dependencia que generan los opiáceos tradicionales. Así, pudo concluir que como analgésico, los cannabinoides son extremadamente seguros, y tienen una toxicidad mínima. También, la Escuela de Salud Pública de Harvard presentó un estudio sobre el uso de la marihuana en el tratamiento de la diabetes y encontró que el uso regular del cannabis tuvo relación directa con niveles más bajos de insulina en ayunas y probabilidades de menor resistencia a la insulina, una de las características que conducen a la diabetes. Finalmente el reciente estudio “*Patterns of Use of Medical Cannabis Among Israeli Cancer Patients: A Single Institution Experience*” muestra el consumo de cannabis como altamente eficaz en pacientes con cáncer avanzado.

Para terminar y luego de una discusión nutrida que como se afirmó anteriormente contó con la participación de todos los sectores representados en la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de ley fue aprobado con una votación de 13 votos por el sí y 2 votos por el no. De igual forma se procedió a la votación del articulado propuesto por la Senadora Viviane Morales, el cual fue aprobado con una votación de 11 votos por el sí y 4 por el no.

Son todas estas razones, además de las sustentadas con detalle en la ponencia para primer debate, las que motivan la decisión del ponente designado, de preservar en su gran mayoría el texto aprobado por la Honorable Comisión Primera. No obstante lo anterior, aportaremos algunas modificaciones puntuales al articulado, de cara a su discusión en Plenaria del Honorable Senado de la República.

El pasado 24 de noviembre desde la oficina del honorable Senador Juan Manuel Galán, fue convocada una mesa de trabajo interinstitucional a la que asistieron expertos representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Fondo Nacional de Estupefacientes, Consejo Nacional de Estupefacientes, Universidad Nacional, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y

de la Academia Nacional de Medicina. Luego de varias horas de trabajo en el que se llevó a cabo el estudio, análisis y deliberación de cada uno de los artículos del proyecto y en el que se profundizó sobre la capacidad instalada del Gobierno Nacional para cumplir con los objetivos del marco regulatorio, se hicieron algunas modificaciones que se enuncian a continuación.

En primer lugar, y considerando que el concepto de marihuana medicinal incluye las etapas de diagnóstico, pronóstico y tratamiento terapéutico, se acogió la sugerencia de mejorar la redacción del proyecto de ley, unificando los términos de marihuana medicinal y científica a lo largo de todo el documento y eliminando la palabra terapéutico que en estricto sentido, se entiende incluida dentro del concepto de lo medicinal.

Por su parte, en relación con el artículo 2° que en su versión original otorgaba autorización expresa al Gobierno Nacional, para cultivar, cosechar y usar el cannabis, con fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos o medicinales; se mejora la redacción ampliando los verbos rectores y concretando el sentido original del artículo, al manifestar que el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal. Adicionalmente, y con el ánimo de precisar la calidad de los proyectos que serán aprobados por el Gobierno Nacional para promover el conocimiento científico de nuestras plantas nativas, se incluyeron proyectos de investigación, conocimiento, identificación, protección y tecnificación de variedades de plantas nativas, con este mismo propósito.

Al mismo tiempo, y considerando la ventaja comparativa que tiene Colombia en relación con la producción de cannabis, y la importancia de fortalecer el cultivo de variedades nativas que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo, se incluyó un nuevo párrafo al artículo 2°. Así, con el fin de aprovechar el conocimiento de las comunidades étnicas del país, tanto los indígenas como las comunidades negras, sobre las técnicas orgánicas de cultivo de especies varietales, como lo son la “Sierra Gold”, “Punto Rojo” y “Corinto”, se incluye un párrafo nuevo que le permite al Gobierno Nacional suscribir convenios con los resguardos, los territorios indígenas y los consejos comunitarios para la plantación, cultivo, producción, y transporte, del cannabis y sus derivados. Así pues, este proyecto considera que la colaboración entre estas comunidades y las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Ambiente, y al Ministerio de Salud, permitirá llevar a cabo investigaciones sobre estos varietales, potencializar sus virtudes curativas, y producirlos a mayor

escala de manera saludable y ambientalmente sostenible. Adicionalmente, estos convenios podrían constituir una fuente de ingresos, de capacitación a las comunidades y de conocimiento tradicional para las entidades del Estado.

Como afirmamos antes, desde el origen de este proyecto, uno de sus objetivos ha sido lograr el acceso seguro al uso medicinal del cannabis o lo que es lo mismo, proteger a los pacientes de nuestro país, de los riesgos que podría traer el uso medicinal de la marihuana y la posibilidad de que el comercio ilegal y el narcotráfico se aprovecharan de esta medida de compasión. En ese marco, la nueva redacción del artículo 2°, disponen medidas tendientes al control y regulación del cannabis y de sus derivados.

En lo que atañe a los artículos que modifican el actual Código Penal, se mejora su redacción, usando el término “cannabis” teniendo en cuenta que observaciones de expertos en la materia indican que esta palabra puede usarse para referirse al género, con lo cual quedan incluidas las plantas completas (con raíz, tallos, etc.) de todas las tres especies reconocidas: *Cannabis sativa*, *Cannabis indica* y *Cannabis ruderalis* así como los cientos de subespecies o variedades que existen tanto puras como híbridas entre las cuales están especies llamadas *church*, *blubbligum*, *white widow*, *diesel*, *purple haze*, etc. Recordemos que algunas de ellas ni siquiera son alucinógenas ya que no contienen THC, o el porcentaje contenido es considerablemente bajo, como es el caso de la *Charlotte's web*.

En relación con las observaciones presentadas en la deliberación del proyecto de ley en Comisión Primera del Senado de la República, sobre la necesidad de incluir en la iniciativa un componente pedagógico que permita educar, concientizar y prevenir los riesgos para la salud del uso medicinal del cannabis, incluimos un nuevo artículo a través del cual el Ministerio de Educación Nacional estará obligado a expedir la Política Pública Nacional de Prevención en el ámbito escolar, con el objetivo de difundir y concientizar a la población en general, respecto de los riesgos, efectos y daños potenciales del uso del cannabis.

Otro punto importante son las preocupaciones que se han generado en la opinión pública sobre la manera de asegurar que los pacientes colombianos menores de edad con enfermedades crónicas o terminales tengan acceso a las propiedades medicinales de la marihuana de manera apropiada. Por esa razón, incluimos un artículo para que cuando el paciente sea menor de edad, se exija que sus padres o tutores conozcan los posibles riesgos y beneficios del uso médico de la marihuana y posteriormente, con suficiente información sobre el tema, puedan autorizar o negar la utilización de productos terapéuticos con componentes psicoactivos.

Con el fin de ser consecuente con los cambios y las modificaciones explicadas en el aparte anterior,

se incluyó dentro de la comisión técnica de expertos encargada de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos, al Ministro de Educación Nacional, a un Representante de las Facultades de las Ciencias de la Salud, con experiencia en investigaciones relacionadas con el uso medicinal del cannabis y, un Representante de la Sociedad Civil.

Para terminar, reconociendo las limitaciones expuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social para llevar a cabo la reglamentación de la presente ley en el término de un (1) año y conscientes de que las medidas de regulación de sustancias como la marihuana, deben partir del reconocimiento de las condiciones nacionales así como de la información disponible y la capacidad instalada para regulaciones específicas que esclarezcan el alcance de esta propuesta, se modifica el artículo que impone al Gobierno Nacional la obligación de expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos y se otorga un término de dos (2) años para tal fin.

Por último, reiteramos la importancia de que este Congreso de la República supere los procesos legislativos basados en el miedo que generan retóricas polarizantes, y asuma el desafío de explorar las causas de fondo de nuestras preocupaciones sobre el uso medicinal y científico del cannabis, aproximándose a este tema con madurez, con suficiente información y con un corazón compasivo que le permita responder con valentía al reto de crear un marco regulatorio que permita acceso seguro, informado, lícito y accesible a nuevos usos del cannabis en el territorio Nacional. Es cierto, el cannabis puede tener efectos no deseados, aunque a la fecha no existe evidencia científica sobre el tema, pero es precisamente por esa razón, que el Estado no puede convertirse en cómplice al no legislar sobre temas que pueden ser perjudiciales, sino por el contrario debe tener el valor de hacer algo al respecto.

### III. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014 SENADO, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2009”

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE – COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE – PLENARIA DEL SENADO
<p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto crear un marco para la regulación del cannabis en el territorio nacional colombiano, con fines <del>terapéuticos</del>; medicinales o científicos.</p> <p><b>Artículo 2°. <del>Autorización expresa.</del></b> Se autoriza al Gobierno Nacional, el cultivo, cosecha y uso del cannabis, con fines de investigación científica o para la elaboración de productos <del>terapéuticos o medicinales</del>.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho, deberá promover la investigación relacionada con el cannabis para regular su uso <del>terapéutico</del> y medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de investigación con este mismo propósito.</p>	<p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso científico y medicinal del cannabis en el territorio nacional colombiano.</p> <p><b>Artículo 2°. <u>El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados, a través de las Instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.</u></b></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y, de Justicia y del Derecho; deberá promover la investigación relacionada con el cannabis para regular su uso medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de <u>investigación, conocimiento, identificación, protección y tecnificación de variedades de plantas nativas</u>, con este mismo propósito.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE – COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE – PLENARIA DEL SENADO
<p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso tercero del siguiente tenor: “Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso <del>terapéutico</del>, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor: “Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso <del>terapéutico</del>, medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Reglamentación.</i> El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines terapéuticos, medicinales o científicos en un término de <del>un</del> (1) año que se contará a partir de la aprobación de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley.</i> Confórmese una Comisión Técnica de <del>Implementación</del>, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines <del>terapéuticos</del>, medicinales o científicos. Esta comisión, estará conformada por: 1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>El Gobierno Nacional podrá suscribir convenios con los resguardos, los territorios indígenas y con los consejos comunitarios para la plantación, cultivo, producción, y transporte, del cannabis y sus derivados, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.</u></p> <p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso tercero del siguiente tenor: “Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso medicinal o científico del cannabis. <u>Las plantaciones con fines medicinales o científicos, deberán ser autorizadas por el Gobierno Nacional y quedan bajo su control directo en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.</u>”</p> <p><b>Artículo 4°.</b> El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso cuarto del siguiente tenor: “Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso medicinal o científico del cannabis. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la materia”.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Política pública nacional de prevención en el ámbito escolar.</i> El Ministerio de Educación Nacional estará obligado a expedir <u>la Política Pública Nacional de Prevención en el ámbito escolar con el objetivo de difundir y concientizar a la población escolar, respecto de los riesgos, efectos y daños potenciales del uso del cannabis, para cuyo financiamiento, podrá realizar convenios y acuerdos con las empresas del Estado y el sector privado.</u></p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Consentimiento informado.</i> Cuando el paciente sea menor de edad y una vez los padres o tutores hayan sido informados sobre los riesgos o beneficios del uso médico del cannabis por su médico tratante, tendrán la facultad de autorizar o <u>negar la utilización de productos terapéuticos con componentes psicoactivos.</u></p> <p><b>Artículo 7°.</b> <i>Prohibición de importación.</i> Los productos terapéuticos o medicinales que tengan como principio activo el THC u otros derivados del cannabis no podrán ser importados.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> <i>Mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley.</i> Confórmese una Comisión Técnica de <u>Expertos</u>, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos. Esta Comisión, estará conformada por: 1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE – COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE – PLENARIA DEL SENADO
<p>2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.</p> <p>3. El Superintendente Nacional de Salud o su delegado.</p> <p>4. El Director del Instituto Nacional de Salud o su delegado.</p> <p>5. El Director del Invima o su delegado.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de legislatura de cada año.</p> <p><del><b>Artículo 7º. Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal.</b> Créase una Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal, en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en las comisiones séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que presente el Gobierno Nacional.</del></p> <p><b>Artículo 8º.</b> Los productos terapéuticos o medicinales que tengan como principio activo el THC u otros derivados del cannabis no podrán ser importados</p> <p><b>Artículo 9º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.</p> <p>3. <u>El Ministro de Educación Nacional o su delegado.</u></p> <p>4. El Superintendente Nacional de Salud o su delegado.</p> <p>5. El Director del Instituto Nacional de Salud o su delegado.</p> <p>6. El Director del Invima o su delegado.</p> <p>7. <u>Un Representante de las Facultades de las Ciencias de la Salud, con experiencia en investigaciones relacionadas con el uso medicinal del cannabis.</u></p> <p>8. <u>Un Representante de la Sociedad Civil.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada seis (6) meses y rendir un informe al Congreso de la República dentro del mes siguiente al inicio de legislatura de cada año.</p> <p><b>Artículo 8º. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos en un término de <u>dos (2) años</u> que se contará a partir de la aprobación de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 9º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

#### IV. PROPOSICIÓN

En consideración a lo expuesto, propongo dar segundo debate al **Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2009, con el texto propuesto que se anexa a continuación.

De los honorables Senadores,

  
**JUAN MANUEL GALÁN**  
 Senador de la República

#### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Idéntico al aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 2º.** Quedará así: El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Salud y Protección Social y, de Justicia y del Derecho; deberá promover la

investigación relacionada con el cannabis para regular su uso medicinal. Así mismo, tendrán la facultad de analizar y aprobar proyectos de investigación, conocimiento, identificación, protección y tecnificación de variedades de plantas nativas, con este mismo propósito.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno Nacional podrá suscribir convenios con los resguardos, los territorios indígenas y con los consejos comunitarios para la plantación, cultivo, producción, y transporte, del cannabis y sus derivados, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

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

“Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán en los eventos relacionados con el uso medicinal o científico del cannabis. Las plantaciones con fines medicinales o científicos, deberán ser autorizadas por el Gobierno Nacional y quedan bajo su control directo en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.”

**Artículo 4°.** Idéntico al aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 5°.** Quedará así: *Política Pública Nacional de Prevención en el Ámbito Escolar.* El Ministerio de Educación Nacional estará obligado a expedir la Política Pública Nacional de Prevención en el ámbito escolar con el objetivo de difundir y concientizar a la población escolar, respecto de los riesgos, efectos y daños potenciales del uso del cannabis, para cuyo financiamiento, podrá realizar convenios y acuerdos con las empresas del Estado y el sector privado.

**Artículo 6°.** Quedará así: *Consentimiento informado.* Cuando el paciente sea menor de edad y una vez los padres o tutores hayan sido informados sobre los riesgos o beneficios del uso médico del cannabis por su médico tratante, tendrán la facultad de autorizar o negar la utilización de productos terapéuticos con componentes psicoactivos.

**Artículo 7°.** Idéntico al artículo 8° aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 8°.** Quedará así: *Mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley.* Confórmese una Comisión Técnica de Expertos, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos.

Esta Comisión, estará conformada por:

1. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado.
3. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.

4. El Superintendente Nacional de Salud o su delegado.

5. El Director del Instituto Nacional de Salud o su delegado.

6. El Director del Invima o su delegado.

7. Un Representante de las Facultades de las Ciencias de la Salud, con experiencia en investigaciones relacionadas con el uso medicinal del cannabis.

8. Un Representante de la Sociedad Civil.

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

**Artículo 8°.** Idéntico al artículo 5° aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado.

**Artículo 9°.** Idéntico al aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado.



**JUAN MANUEL GALÁN**

Senador de la República.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,  
LEGISLATIVO



JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Secretario,  
LEGISLATIVO



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL  
SECRETARIO DE LEGISLATIVO

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2014 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Esta comisión, estará conformada por:

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

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

**Artículo 7°. Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal.**

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

**Artículo 8°.** Los productos terapéuticos o medicinales que tengan como principio activo el THC u otros derivados del cannabis no podrán ser importados

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

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 80 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2009, como consta en la sesión del día 11 de noviembre de 2014, Acta número 24.

PONENTE:



JUAN MANUEL GALAN PACHON

H. Senador de la República

Presidente,



H.S. JUAN MANUEL GALAN PACHON

Secretario General,



GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.*

### TRÁMITE LEGISLATIVO

El día veintiocho (28) de octubre de dos mil catorce (2014), los señores Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Yesid Reyes Alvarado, y Fiscal General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre Lynett, radicaron en la Secretaría General del Senado de la República el **Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 660 de 2014.

Por designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y conforme al Acta número 21, fui designado como ponente para rendir informe de ponencia en primer debate, la cual fue radicada el día trece (13) de noviembre y aprobada por unanimidad en sesión adelantada el día veintiséis (26) de noviembre del presente año.

## **I. EXPLICACIÓN DEL PROYECTO**

### **Objeto**

El objeto del proyecto de ley es introducir adiciones y modificaciones puntuales al texto del ordenamiento de procedimiento penal para precisar la figura de la medida de aseguramiento privativa de la libertad -tanto en establecimiento de reclusión como en lugar de residencia del imputado-, con una acentuada orientación de apertura de garantías legales aplicables a la detención de las personas, respetando el valor superior de la libertad, los límites materiales del debido proceso y el margen de configuración del legislador. Se establecen criterios, términos y momentos procesales para el uso razonable de la detención preventiva (domiciliaria o carcelaria) previa valoración del Juez con función de Control de Garantías de considerar algunaS de las otras nueve (9) alternativas de procedencia de medida de aseguramiento no privativas de la libertad.

El proyecto de ley puesto a consideración del Honorable Senado de la República consta de 5 artículos incluido el de vigencia, que reforma los artículos 307, 308, 310 y 317 de la Ley 906 de 2004, orientados por los siguientes criterios:

Como regla general, la estricta aplicación de la presunción de inocencia consagrada como derecho constitucional prohíbe que alguien pueda ser privado de su libertad antes de que contra él se haya proferido sentencia condenatoria definitiva;

La figura de la detención preventiva debe racionalizarse, con criterios que definan la necesidad de llenar espacios o vacíos no previstos en la norma procesal penal vigente y que puedan comprometer el derecho a la libertad de una persona investigada, a través de la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propios del proceso penal;

La medida de aseguramiento privativa de la libertad, conforme al Código de Procedimiento Penal vigente, ha de ser utilizada excepcionalmente, cuando existan elementos materiales probatorios y evidencias físicas, que permitan inferir razonablemente que el imputado pueda ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se demuestre, además, que la medida de aseguramiento es necesaria para evitar que el imputado obstruya la justicia o constituya un peligro para la sociedad o la víctima, o evada la acción de la justicia;

El Código de Procedimiento Penal establece dos medidas de aseguramiento privativas de la libertad: la detención en establecimiento carcelario

y la detención domiciliaria, que se aplican cuando las demás resulten insuficientes o inadecuadas para garantizar sus fines. A su turno, señala nueve medidas alternativas a la privación de la libertad, como las presentaciones personales, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica, la obligación de observar buena conducta, la prohibición de concurrir a determinados sitios o de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas;

En razón de los principios de presunción de inocencia, legalidad y proporcionalidad, así como del derecho fundamental a la libertad, debe existir un límite temporal a la detención preventiva.

Del análisis, del proyecto se proponen cuatro criterios de reglas procesales en el marco de la detención preventiva:

Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrán exceder el término de un año, salvo cuando se trate de casos cuya competencia sea de la justicia penal especializada, sean tres o más los imputados o acusados, o la investigación o el juzgamiento versen sobre delitos de corrupción, de que trata la Ley 1474 de 2011, para los cuales el término no podrá ser superior a dos años.

Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo pueden imponerse cuando se pruebe ante el Juez con función de control de garantías que las no privativas de la libertad resultan insuficientes.

Cuando existan razones para suponer que el imputado constituye un peligro futuro para la sociedad o la víctima, o para creer que manipulará pruebas o ante la probabilidad de que evadirá el cumplimiento de una eventual condena, podrá imponerse medida de aseguramiento. No se trata de una decisión objetiva basada meramente en la entidad del delito que se investiga.

No pueden transcurrir más de 120 días entre la presentación del escrito de acusación y el inicio de la audiencia de juicio, ni más de 150 días entre el inicio de esta última y la audiencia de lectura del fallo, so pena de configurarse causal de libertad por vencimiento de términos a favor del acusado. Estos términos se duplican en casos que revisten mayor complejidad, taxativamente señalados.

## **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

1. Si bien es cierto que el Estado es el titular de la función punitiva, también lo es que el ejercicio de la misma tiene sus límites tanto materiales como formales. Entre los límites materiales están los de la dignidad humana y la libertad del individuo, y entre los formales se encuentra el del debido proceso. Por tal razón, para evitar intromisiones innecesarias y exageradas en el ámbito de la libertad de los individuos, se señalan desde el Bloque de Constitucionalidad algunas exigencias supraconstitucionales, constitucionales y legales, que son verdaderos derechos fundamentales del imputado o acusado.

2. Esto significa que el Estado no está autorizado para actuar de manera absoluta e ilimitada en la afectación de valores superiores como el de la libertad, porque solo debe y puede restringirla en los casos expresamente señalados por la ley, mediante el agotamiento de las exigencias procesales legales y durante los plazos que deben ser de conocimiento del destinatario de la acción penal.

No es suficiente que se fijen requisitos para la privación de la libertad y que, una vez dados, el Estado a través de sus operadores judiciales disponga la misma, pues, además del señalamiento de límites fácticos y jurídicos para su afectación, se deben fijar los términos de duración de la misma. Esto, porque si legalmente se estipulan los marcos de duración de las penas aplicables a quienes son declarados responsables, con mayor razón se deben fijar los términos máximos de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que son sólo preventivas ante un eventual fallo condenatorio, impuestas a quien su inocencia se presume, la que solo se desvirtúa mediante un fallo condenatorio ejecutoriado proferido por el juez competente.

Debe tenerse muy presente que en esta materia el principio que ha de regular al Derecho Penal en un Estado Social y Democrático de Derecho es el de que la detención preventiva ha de darse de manera excepcional, cuando luego de analizarse las demás medidas de aseguramiento de la comparecencia del imputado al juicio, que es la primordial razón de las mismas, solo resta la de enviar a un establecimiento carcelario a quien su inocencia se presume.

Si la detención preventiva opera respecto de personas de quienes aún no se ha demostrado su responsabilidad y se presume su inocencia, es apenas lógico que deba señalarse de manera precisa las circunstancias que permitan la privación de la libertad, que en últimas se convierte en el anticipo de purga de una pena que aún no se sabe si se impondrá o no. Pero no basta señalar causales para la privación de la libertad, sino que, además, deben fijarse medidas alternativas, a las cuales hay que acudir, *prima facie*, para dejar como última opción la máxima restricción legal de la libertad de quien ha de ser tenido como inocente, y señalarse el término máximo de duración de la detención precautelar, que se inicia cuando el imputado o acusado es capturado y termina cuando quede ejecutoriado el fallo condenatorio.

Si bien es cierto que el Estado tiene el derecho y el deber de privar de la libertad a una persona que ha realizado una conducta que acarrea como consecuencia una pena restrictiva de dicho valor superior, también lo es que su ejercicio tiene límites desde el punto de vista del principio de legalidad, en cuanto que dicha privación solo puede darse respecto de supuestos previamente determinados, el que en nuestro sistema penal se caracteriza porque ha de estipularse normativamente:

i) La conducta punible y su respectiva pena;

ii) El juez natural facultado para adelantar el proceso, adoptar medidas de restricción de derechos fundamentales y proferir la correspondiente decisión que ponga fin a la actuación procesal;

iii) Los fundamentos probatorios que permitan afectar la libertad;

iv) las medidas alternativas que faciliten asegurar la comparecencia del imputado al juicio, en caso de que se llegare a esta etapa procesal; y

v) La imposición de la detención preventiva como *ultima ratio*, cuya necesidad ha de demostrarse ineludiblemente para acudir a tan drástica medida.

Con todo, estas talanqueras no son suficientes, porque también han de señalarse límites temporales, dado que el privado de la libertad no puede permanecer de manera indefinida recluido en un establecimiento carcelario en espera de que se desvirtúe su presunción de inocencia y se imponga la respectiva consecuencia.

En ese orden, el artículo 307 del Código de Procedimiento Penal al no contemplar un término o límite para que cese la detención preventiva, conlleva a una situación que ha repercutido gravemente en el derecho al debido proceso de las personas por la dilación injustificada de la privación de la libertad o la prolongación indefinida de los términos procesales. Así, la Corte Constitucional ha determinado que “la indefinición de términos, particularmente cuando puedan afectar la libertad personal del procesado, resulta inconstitucional”<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta, que actualmente se presenta un uso inadecuado de la detención preventiva por parte de los operadores judiciales. La situación descrita, no solo incide negativamente en el derecho a la defensa sino que también ha generado efectos perversos e innecesarios en el Sistema Penitenciario y Carcelario, pues la población procesada ha presentado un incremento acelerado.

Ahora bien, el límite temporal que el legislador establezca para efectos de la privación preventiva de la libertad, debe estar claramente informado y en coherencia con la duración efectiva del proceso penal ordinario a partir de la imposición de la medida de aseguramiento, de manera que el máximo legal que se defina no resulte en contradicción con la debida administración de justicia. Por tal razón, la propuesta del artículo 1 del proyecto de ley, tiene en cuenta los tiempos procesales desde la imposición de la medida de aseguramiento hasta la celebración de la audiencia de lectura de fallo o su equivalente:

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-390 del 26 de junio de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Momento procesal	Ley 906 de 2004	Artículo	Ley 906 de 2004 (3 o más delitos o procesados y casos de justicia especializada)	Artículo	Ley 1474 de 2011 (delitos contra la Administración Pública y contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado)	Artículo
Imputación	No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Plazo para siguiente audiencia	90 días (si el fiscal no toma una decisión se nombrará nuevo fiscal que tendrá 60 días para tomar una decisión)	Artículo 175	120 días (si el fiscal no toma una decisión se nombrará nuevo fiscal que tendrá 90 días para tomar una decisión)	175 inciso 2°	El doble del término ordinario, es decir, 180 días.	Artículo 35 (artículo 175 Ley 906 parágrafo)
Formulación de Acusación	No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Plazo para siguiente audiencia	45 días	Artículo 175	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados.		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Preparatoria	No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Plazo para siguiente audiencia	45 días	175 inc. 4	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Juicio	No define término, solo establece la posibilidad de que se aplace por un término no superior a 30 días	Artículo 17	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Plazo para siguiente audiencia	15 días	Artículo 447	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Individualización de la pena y sentencia	No define	No define	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Plazo para traslados recurso apelación	10 días	Artículo 179	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Envío recurso	No define	No define	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Tiempo en la oficina de reparto del Juez de Segunda Instancia	No define	No define	No hay diferencia por tipo de delito o cantidad de imputados		No define término para el desarrollo de esta audiencia	
Fecha una vez realizado el reparto para tomar la decisión por el Juez de Segunda Instancia	15 días (Si la competencia fuera del Tribunal Superior, el magistrado ponente cuenta con diez días para registrar proyecto y cinco la Sala para su estudio y decisión. El fallo será leído en audiencia en el término de diez días)					
Total días	220 días (sin contar el tiempo de duración de cada audiencia)		250 días (sin contar el tiempo de duración de cada audiencia)		310 días (sin contar el tiempo de duración de cada audiencia)	

Respecto del término de duración de la audiencia, siendo ya un logro que la audiencia programada se realice, existe otra característica que incide en la oportunidad de respuesta del sistema penal: la alta duración de las sesiones, que dista sustancialmente de lo que se había previsto al inicio de la reforma penal<sup>2</sup>. Teniendo presente lo anterior, se adelantaron reuniones en conjunto con la Fiscalía General de la Nación a través de las cuales se concluyó que un término razonable que no vaya en contravía de la debida administración de la justicia para evacuar los procesos con personas privadas de su libertad y respete sus derechos, se estable-

ció el término de un año, prorrogable por otro año para determinados casos, en el artículo primero del proyecto de ley.

Paralelamente al derecho que tiene el Estado de restringir la libertad cuando se cumplan requisitos formales y materiales, y se descarte la viabilidad de la imposición de medidas de aseguramientos diferentes a la de tal restricción, concurren deberes, como los de asegurar el respeto de la dignidad humana durante el tiempo de privación de la libertad de quien no ha sido condenado y de fijarle un límite temporal para que la persona permanezca en tal situación preventiva; de modo que el privado de la libertad sepa que la restricción se prolongará hasta cuando se profiera sentencia absolutoria o condenatoria, la que ha de dictarse durante un lapso establecido por la ley; y que si vencido ese

<sup>2</sup> Cfr. <http://cispa.gov.co/images/stories/archivos/Balancede%20SPA%202012-2014.pdf>, p. 16, con referencia al *Plan Operativo para la Implementación del Sistema Penal Acusatorio*. Universidad de los Andes-Instituto SER de investigación.

término no se ha dictado fallo, cualquiera que sea el estado del proceso, tendrá derecho a la libertad, sin perjuicio de que el proceso continúe y que se le impongan otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Esto contribuye a rescatar el derecho fundamental de la seguridad jurídica.

3. La no determinación de la duración de la detención preventiva también afecta el derecho fundamental al debido proceso, porque, como antes se dijo, el mismo ha de ser tanto formal como material. No solo ha de entenderse el mismo como una sumatoria de actos procesales preclusivos y coordinados, cumplidos por el funcionario competente en la oportunidad debida, que es un concepto formal, sino también como el adelantamiento de tales etapas y el cumplimiento de las distintas actuaciones judiciales con sujeción a las garantías constitucionales y legales, como límite a la función punitiva del Estado.

Entre las garantías constitucionales y legales del debido proceso se encuentran las de celeridad y defensa. Esto, porque el proceso debe ser rápido y sin dilaciones injustificadas, lo que le impone al funcionario judicial el compromiso de imprimirle celeridad a las actuaciones, dado que la prolongación injustificada puede atentar contra la dignidad humana del imputado o acusado, quien tendrá gran angustia durante todo el desarrollo del proceso, derivada de la incertidumbre de si será o no condenado; además de que tal dilación retarda la concreción de los derechos de la víctima, quien, se sabe, ha de tener acceso a una pronta verdad, justicia y reparación.

Asimismo, se afecta el derecho de defensa, porque si el Estado no agota las etapas procesales en los plazos señalados por la ley, se debe a que no tiene los medios probatorios que le permitan avanzar a etapas subsiguientes, es decir, porque no ha logrado la que, en su sentir, es la verdad procesal, razón por la cual debe reconocérsele al imputado o acusado, como titular de la defensa material, el derecho de ayudar a la recopilación de la prueba que le permita sacar adelante su teoría del caso y, de esta manera, contribuir a una pronta y cumplida justicia, con independencia de las resultas de dicho proceso; sin que sea válido afirmar que la libertad del presuntamente inocente le da la oportunidad de obstruir la justicia, porque ha permanecido privado de la libertad durante largo lapso, durante el cual el Estado tuvo la oportunidad y las herramientas para recolectar las evidencias y los medios probatorios sin la posibilidad de obstrucción por parte de la persona privada de la libertad.

4. Si no se señala término de privación de la libertad del imputado o acusado durante la tramitación de la actuación procesal y el pronunciamiento del fallo respectivo, las consecuencias no sólo se dan en el campo de la violación del valor superior de la libertad, sino también en el de las finanzas del Estado, pues en la actualidad se adelantan 18.797 procesos administrativos en su contra, cuyas pre-

tensiones económicas superan los 23 billones de pesos. Esto, porque no todos los acusados, privados o no de la libertad, son condenados.

La Comisión Internacional de Derechos Humanos, en informe de 13 de diciembre de 2013, afirma que para esa fecha había 113.884 personas privadas de la libertad, de las cuales el 30.35% lo estaban en detención preventiva. Surgen las siguientes preguntas: ¿A cuántas de aquellas personas no se les desvirtuará la presunción de inocencia y serán absueltas? ¿Cuáles serán sus reacciones?, ¿Demandarán o no al Estado? ¿Cuáles serán los costos de las demandas?

5. Lo expuesto nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) Que la detención preventiva debe someterse a término perentorio; de modo que si vencido el mismo no se ha proferido fallo ejecutoriado se debe disponer la libertad del imputado o acusado, sin perjuicio de que se sustituya por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Se considera, por tanto, que el lapso de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un año, el que puede prorrogarse por el mismo término, a petición del fiscal o el apoderado de la víctima, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, dicho término podrá prorrogarse hasta por el mismo término inicial, es decir hasta dos años.

b) Para darle oportunidad a los jueces y fiscales de que le impriman celeridad a las actuaciones que en la actualidad adelantan, en las que existe un número elevado de privados preventivamente de la libertad por un plazo superior a un año, sin que se haya proferido el fallo respectivo, se dispone que dicho término solo regirá un año después de la promulgación de la ley.

c) Que para la imposición de la medida de aseguramiento consistente en la privación de la libertad se deben señalar requisitos que deben darse en su totalidad, pues no es suficiente calificar de grave la conducta para optar por su imposición. Lo que obliga a quien solicita la privación de la libertad a probar ante el juez de control de garantías, quien define la situación jurídica, la insuficiencia de las demás medidas de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de los fines de las mismas, lo que reafirma el carácter de *última ratio* de la privación de la libertad.

d) Que para darle celeridad al proceso, por las razones antes señaladas, se deben fijar plazos para el adelantamiento de ciertas etapas procesales cuando el acusado se encuentre privado de su libertad, como el máximo que ha de transcurrir entre la presentación del escrito de acusación por parte de la fiscalía y el inicio de la audiencia de juicio, y

el máximo de duración de tal audiencia sin que se haya dado lectura del fallo o su equivalente.

## II. ESTUDIO EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO

El proyecto de acto legislativo que hoy pongo a consideración de la Plenaria del Senado, inició su trámite en la comisión con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 660 de 2014, la ponencia fue radicada y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 495 de 2014, siendo discutida y votada esta iniciativa en el debate general, en sesión del día 26 de noviembre de 2014, varios de los senadores intervinieron sobre el tema, al igual que el señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor *Yesid Reyes Alvarado*, quien reiteró los argumentos esbozados en la exposición de motivos en los siguientes términos:

Como regla general, la estricta aplicación de la presunción de inocencia consagrada como derecho constitucional prohíbe que alguien pueda ser privado de su libertad antes de que contra él se haya proferido sentencia condenatoria definitiva;

Excepcionalmente se autoriza que contra una persona se profiera medida de aseguramiento, cuando existan razones para suponer fundadamente que el imputado constituye un peligro futuro para la sociedad o la víctima en cuanto puede volver a delinquir, o porque existen razones para creer que manipulará pruebas o, finalmente porque exista la probabilidad de que evadirá la acción de la justicia;

El Código de Procedimiento Penal establece once posibles medidas de aseguramiento, como las presentaciones personales, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica, la obligación de observar buena conducta, la prohibición de concurrir a determinados sitios o de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas; al lado de ellas aparecen las de detención domiciliaria y, finalmente la detención en centro carcelario. La detención preventiva solo debe usarse cuando las demás medidas de aseguramiento resulten insuficientes o inadecuadas para garantizar sus fines;

Finalmente, se fija un límite máximo a la detención preventiva, que nunca podrá exceder el término de un año, salvo cuando se trate de casos cuya competencia sea de la justicia penal especializada, cuando sean tres o más los imputados o acusados, o cuando la investigación o juzgamiento versen sobre delitos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011, para los cuales el término no podrá ser superior a los dos años.

Si no se señala término de privación de la libertad del imputado o acusado durante la tramitación de la actuación procesal y el pronunciamiento del fallo respectivo, las consecuencias no solo se dan en el campo de la violación del valor superior de la libertad, sino también en el de las finanzas del Estado, pues en la actualidad se adelantan procesos administrativos en su contra, cuyas pretensio-

nes económicas superan los 23 billones de pesos. Esto, porque no todos los acusados, privados o no de la libertad, son condenados.

## PROPOSICIÓN

Por los anteriores argumentos solicito a la plenaria dar **segundo debate al Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

  
**HORACIO SERPA URIBE**  
 Senador de la República

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,  
 LEGISLATIVO

  
**JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN**  
 ASISTENTE SOCIAL

Secretario,  
 SECRETARÍA

  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**  
 ASISTENTE SOCIAL

## TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónanse dos párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

**Parágrafo 1°.** *Salvo lo previsto en los párrafos 2° y 3° del artículo 317 de la presente ley, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la*

*Fiscalía o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento de que trata el presente artículo.*

*Parágrafo 2°. Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicita pruebe ante el Juez de Control de Garantías que las no privativas de la libertad resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento.*

Artículo 2°. Adiciónase un parágrafo al artículo 308 de la Ley 906 de 2004, del siguiente tenor:

**Parágrafo.** *La calificación jurídica provisional contra el procesado no será, en sí misma, determinante para inferir el riesgo de obstrucción de la justicia, el peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima y la probabilidad de que el imputado no comparezca al proceso o de que no cumplirá la sentencia. El Juez de Control de Garantías deberá valorar de manera suficiente si en el futuro se configurarán los requisitos para decretar la medida de aseguramiento, sin tener en consideración exclusivamente la conducta punible que se investiga.*

Artículo 3°. Modificase el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 310. Peligro para la comunidad.** *Para estimar si la libertad del imputado representa un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, además de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, el juez deberá valorar las siguientes circunstancias:*

1. *La continuación de la actividad delictiva o su probable vinculación con organizaciones criminales.*
2. *El número de delitos que se le imputan y la naturaleza de los mismos.*
3. *El hecho de estar disfrutando un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.*
4. *La existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional.*
5. *Cuando se utilicen armas de fuego o armas blancas.*
6. *Cuando el punible sea por abuso sexual con menor de 14 años.*
7. *Cuando hagan parte o pertenezcan a un grupo de delincuencia organizada.*

Artículo 4°. Modificase el artículo 317 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**Artículo 317. Causales de libertad.** *Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la liber-*

*tad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:*

1. *Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.*

2. *Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad.*

3. *Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.*

4. *Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.*

5. *Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, - no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.*

6. *Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.*

**Parágrafo 1°.** *Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011.*

**Parágrafo 2°.** *En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.*

**Parágrafo 3°.** *Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.*

*Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317.*

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, salvo el artículo 1° y el numeral 6 del artículo 4°, los cuales entrarán a regir en un (1) año contado a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 115 de 2014 Senado**, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, como consta en la sesión del día 26 de noviembre de 2014, Acta número 29.

**Nota:** Este proyecto de ley fue aprobado en el texto del proyecto original.

Presidente,

  
H.S. JUAN MANUEL GALAN PACHON

Secretario General,

  
GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

**CONTENIDO**

Gaceta número 798 - miércoles 3 de diciembre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al proyecto de ley número 80 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2009 ..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al proyecto de ley número 115 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad..... 9