REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXII - Nº 966 | Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2023 | EDICIÓN DE 33 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

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 035 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios .

Bogotá D.C., 25 de julio de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo.

Apreciado Señor Secretario,

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y de conformidad con los artículos 374 y ss. de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios*.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Partido Liberal

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de San Andrés y Providencia

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Polo Democrático - Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes-Pacto Histórico

PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Comunes

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas
Gente en Movimiento

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JHON FREDI VALENCIA CAICEDO
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 - Putumayo

JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 035 DE 2023

por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 49 de la Constitución Política, el cual 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 psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

La ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares, en espacios de atención a la primera infancia y al interior de instituciones educativas, y lo reglamentará en otro tipo de espacios. También prohibirá actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.

Así mismo, el Estado desarrollará, en forma permanente, medidas y estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez y la adolescencia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

5. Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal o distrital, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley. Los tributos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura.

Artículo 4°. ***Transitorio.*** El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta e integral sobre prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas de que trata el artículo 1.

Artículo 5°. ***Transitorio.*** El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente y autorice a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente acto legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 6°. ***Vigencia.*** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1° entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este acto legislativo.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Partido Liberal

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de San Andrés y Providencia

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Polo Democrático - Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes-Pacto Histórico

PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Comunes

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas
Gente en Movimiento

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JHON FREDI VALENCIA CAICEDO
Representante a la Cámara
CITREP No. 11 - Putumayo

JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 035 DE 2023

por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios.

La presente exposición de motivos consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del Proyecto
2. Objeto del proyecto de acto legislativo
3. Justificación

A. Antecedentes jurídicos y normativos sobre el uso de Cannabis en adultos en Colombia.

a) Ley 30 de 1996: Estatuto Nacional de Estupefacientes
b) Acto Legislativo 02 de 2009
c) Ley 1787 de 2016
d) Ley 1801 de 2016 y pronunciamientos jurisprudenciales recientes

B. Posturas internacionales frente al uso de Cannabis por parte de adultos
C. Impactos Sociales y para la Salud Pública por la legalización del uso adulto de Cannabis
D. Experiencias comparadas en regulación de la comercialización del Cannabis en otros países
E. El cannabis con fines medicinales y científicos en Colombia y beneficios de la eventual legalización con fines recreativos
F. Impuestos para Departamentos y Municipios

4. Fundamentos Jurídicos
5. Conveniencia del Proyecto
6. Conflicto de Intereses
7. Solicitud Final

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Esta iniciativa ya ha tenido debate en estos órganos colegiados. Sin embargo, en arduo debate la honorable Cámara de Representantes ha decidido archivarlo. El tránsito legislativo se dio desde el 15 de agosto de 2019, fue radicado por los honorable Representante *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 Giovanny 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, bajo el **Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 C**ámara, *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 en 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 honorable Representante *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 Giovanny González*, honorable Representante *Fabio Fernando Arroyave*, honorable Representante *German 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 el nombre **Proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020 C**ámara, *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, pero en su segundo debate del 03 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes, después de una ardua discusión, el proyecto de acto legislativo fue archivado.

Posteriormente, en el año 2022, nuevamente se presentó este proyecto de acto legislativo, bajo el Radicado número 002 de 2022 Cámara - 33 de 2022 Senado, mediante el cual, además de autorizar y regular el cannabis de uso adulto, también se propuso que los tributos que se cobren por la distribución o venta del cannabis se cedan directamente a los municipio y distritos, para que estas estas entidades territoriales los destinen para el desarrollo de políticas de salud, educación y agricultura.

Dicho proyecto tuvo gran respaldo, logrando ser aprobado en siete debates. Sin embargo, en el último debate de la segunda vuelta, no logró tener la mayoría absoluta establecida en los artículos 375 de la Constitución Política y 225 de la Ley 5ª de 1992, motivo por el cual fue archivado.

Sin embargo, es importante mencionar que los distintos debates que surtió el anterior proyecto han sido tenidos en cuenta en la iniciativa que hoy presentamos al Congreso de la República, pues los aportes y comentarios recibidos han permitido enriquecerla, como se expone a continuación:

TEXTO VIGENTE	PROYECTO 2022	PROPUESTA 2023
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 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.	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 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.	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 sicotrópicas psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo prescripción médica con fines médicos y científicos. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman dichas sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El sometimiento acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto consumidor.
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.	La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.	La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley. La ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares, en espacios de atención a la primera infancia y al interior de instituciones educativas, y lo reglamentará en otro tipo de espacios. También prohibirá actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.
	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 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 medidas y estrategias de prevención contra ~~el~~ del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez y la adolescencia de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

Teniendo en consideración lo anterior, queremos presentar a los honorables miembros del Congreso de la República nuevamente esta iniciativa la cual regulará las libertades individuales y se mantiene la propuesta de adjudicar a los municipios y distritos la facultad de decretar y percibir tributos por los distintos hechos generadores que determinará una ley posterior.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo tiene como objeto regular el uso del cannabis para las personas mayores de edad, garantizando así el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, y promoviendo un enfoque distinto al utilizado hasta el momento en la lucha contra los efectos nocivos en la salud y la sociedad que pueda tener esta sustancia psicoactiva, cambiando un enfoque netamente criminal por uno de reducción del daño y de salud pública. Así mismo, con este acto legislativo se promoverán estrategias que beneficien el campo y se implementarán otras para combatir el tráfico ilegal de esta sustancia, apostando a la salud pública y al crecimiento social.

Como elemento adicional y novedoso en este proyecto de acto legislativo, se estatuye la facultad de los municipios y departamentos de decretar y percibir tributos que gozan de protección constitucional a favor de los entes territoriales, tal y como ocurre hoy en día con el impuesto predial y con las rentas departamentales, para con ello financiar políticas locales de prevención y reducción del impacto negativo de las sustancias psicoactivas, fortalecer la autonomía fiscal de los entes locales y promover una mayor descentralización de los recursos, sin perjuicio de los impuestos de orden nacional que siguen siendo facultad y prerrogativa de la autoridad central.

3. JUSTIFICACIÓN

En los últimos años, países como Canadá, Holanda, Uruguay, Estados Unidos, entre otros, han regularizado el consumo de Cannabis y otras sustancias estupefacientes y psicotrópicas con fines tanto medicinales o científicos, como recreativos.

Los marcos regulatorios sobre el consumo de dichas sustancias incluyen aspectos como la fabricación, distribución, edad mínima de consumo, controles sobre el porte o consumo, impuestos, prevención, destinación de los recursos obtenidos gracias al mercado de estas sustancias, entre otros asuntos.

En general, estos paquetes de medidas han tenido como objeto establecer políticas de contención sobre un mercado totalmente ilegal que genera cuantiosas rentas para los grupos al margen de la ley, lo cual es motivo, en la mayoría de los casos, de disputas violentas por el control sobre la producción, distribución y venta de las sustancias estupefacientes y sicotrópicas.

Es así como, una vez se ha autorizado y regulado el mercado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, los mencionados Estados han podido ejercer actos de control, verificación, registro y auditoría sobre el mercado de dichas sustancias, lo cual, adicionalmente, les ha permitido establecer tributos sobre su consumo y, en consecuencia, estos países han tenido la capacidad de generar medidas enfocadas en la reducción del daño, y de recaudar y disponer importantes cantidades de recursos para ser invertidos en educación, salud, entre otros.

Contrario a lo realizado por los Estados antes mencionados, nuestro país hasta el momento ha planteado una política rígida que se basa en la prohibición casi absoluta de la producción, comercialización, porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lo cual ha motivado una larga y costosa lucha contra estos mercados ilegales. No obstante, a pesar de los grandes esfuerzos y apoyos internacionales, las estructuras al margen de la ley encuentran nuevas formas de evadir los controles de las autoridades y mantener el poder y dominio sobre las actividades prohibidas, y paradójicamente, el Estado deja de percibir cuantiosas rentas que podrían aliviar la situación fiscal en todos los niveles administrativos.

Es por ello que la presente iniciativa se muestra como una alternativa adecuada para disminuir los efectos negativos que pueda tener el uso del cannabis en la sociedad, los cuales provienen en su mayoría de la misma ilegalización que genera los mercados negros. Con este enfoque, los consumidores de cannabis, que de hecho gozan de protección constitucional desde 1994 tras la Sentencia C-221 del mismo año, ya no acudirían al mercado negro para adquirir la sustancia, sino que lo podrán hacer en un mercado regulado, de acuerdo a lo que determine la ley posterior, en el que contribuirán a la Nación, los departamentos y municipios, con impuestos que serán usados en los sectores de educación, salud y agricultura, para con ello prevenir y disminuir el daño que generan tanto los psicoactivos como las rentas de su comercialización en mercados ilegales.

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE EL USO DE CANNABIS EN ADULTOS EN COLOMBIA

a) Ley 30 de 1996: Estatuto Nacional de Estupefacientes

El consumo de sustancias estupefacientes se reguló a partir de la expedición de la Ley 30 de 1986, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes, que definía en el artículo 2 la dosis de consumo personal de estupefacientes de la siguiente manera:

"**Artículo 2º. (*Definiciones*).** Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

(…)

j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana 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."

Así mismo, la ley mencionada, por medio del artículo 32, penalizó el cultivo, conservación o financiación -sin permiso de autoridad competente- de "plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia", siempre y cuando el número de plantas fuese mayor a veinte (20), con lo cual implícitamente se permitían cultivos para uso personal que tuviesen menos de veinte (20) plantas.

Posteriormente, mediante la Sentencia C-221 de 1994[1], la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 51 de la Ley 30 de 1986, que sancionaba el porte y consumo de la dosis de uso personal de "cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia", pues, según la alta Corte, esta norma violaba la dignidad humana, autonomía y libre desarrollo de la personalidad de los consumidores, además de que dichas conductas no afectan, en sí mismas, derechos de otras personas.

b) Acto Legislativo 02 de 2009:

A pesar de la anterior tendencia hacia la protección del consumidor de estupefacientes, los cambios regulatorios posteriores se alejaron de la defensa de las libertades individuales.

En efecto, por medio del Acto Legislativo 02 de 2009, mediante el cual se reformó el artículo 49 de la Constitución Política, se prohibió el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo en aquellos casos en los que exista prescripción médica, lo cual generó una gran discusión, pues esta reforma contrariaba la jurisprudencia constitucional y generaba restricciones a los derechos fundamentales de los consumidores de estas sustancias.

Posteriormente, en el año 2011, la reforma constitucional mencionada fue demandada por sustituir la Constitución, en tanto afectaba derechos y libertades individuales. Sin embargo, la Corte Constitucional se declaró inhibida por ineptitud de la demanda, y no hubo pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados.

c) Ley 1787 de 2016:

A partir de la Ley 1787 de 2016, mediante la cual se reglamentó el Acto Legislativo 02 de 2009, se otorgó un tratamiento especial a las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, pues definió los criterios generales para permitir la producción, transformación y el uso con fines medicinales y científicos del cannabis y sus derivados.

Con el objeto de regular el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis, se expidió el Decreto número 811 de 2021, el cual "autoriza la exportación de la flor seca de esta planta con fines medicinales, brinda mayores incentivos a la industria farmacéutica en el país y garantiza el acceso de medicamentos derivados"[2].

d) Ley 1801 de 2016 y pronunciamientos jurisprudenciales recientes:

La Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia, prohibió el consumo de drogas psicoactivas en el "espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público" (artículo 33), debido a que, supuestamente, este comportamiento afectaba la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas.

Para desarrollar la anterior prohibición, se establecieron como sanciones la imposición de multas, la cuales implicaban la violación al derecho a la defensa y garantías procesales de los consumidores de sustancias psicoactivas, y además, se fortalecieron estigmas sociales hacia este grupo de personas.

A pesar de lo anterior, en el mismo año, la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia SP-2940-2016[3], reconoció la atipicidad del porte o consumo de sustancias estupefacientes, sicotrópicas o drogas sintéticas, incluso en cantidades mayores a 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.

Posteriormente, el Decreto 1844 de 2018, prohibió nuevamente el porte y consumo de la dosis mínima, facultando a la Policía Nacional para efectuar decomisos de sustancias estupefacientes e imponer eventuales sanciones con ocasión del su porte o consumo.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-253 de 2019, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 33 (numeral 2, literal c) y 140 (numeral 7) de la Ley 1801 de 2016, declaró la inexequibilidad de toda norma que estableciera una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacios públicos, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público, debido a que "*el impacto que tienen las reglas acusadas sobre el libre desarrollo de la personalidad y sobre el principio de libertad es realmente significativa*"[4].

B. POSTURAS INTERNACIONALES FRENTE AL USO DE CANNABIS POR PARTE DE ADULTOS

Existe una variedad de países que han emprendido el camino hacia la regulación del cannabis de uso medicinal y científico hasta llegar a reglar el uso adulto. Países como Canadá y Estados Unidos ya han recorrido un largo campo en la reglamentación del uso recreativo, medicinal y científico del cannabis, incluso

---

1 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. (M.P. Carlos Gaviria Díaz)

2 Ministerio de Justicia. (2021, julio 23). *Presidente Duque firma decreto que convierte a Colombia en actor principal de la producción industrial de cannabis*. Bogotá D.C. Recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Presidente-Duque-firma-decreto-convierte-Colombia-actor-principal-produccion-industrial-cannabis.aspx

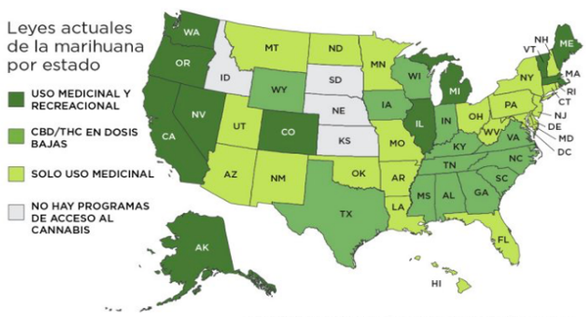
3 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP-2940 del 09 de marzo de 2016. (M.P. Eugenio Fernández Carlier) (Rad. No. 41760)

4 Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2019. (M.P. Diana Fajardo Rivera)

generando una estructurada y vigilada industria de este producto en presentaciones variadas de consumo.

En la siguiente ilustración se evidencian los Estados dentro de Estados Unidos que han legalizado el uso del cannabis para distintos usos, tanto recreacionales como medicinales, así como los Estados que no tienen programas de acceso.

Gráfico Número 1.
Regulación sobre el cannabis en Estados Unidos[5]



Adicionalmente, debe resaltarse que, en abril de 2022, la Cámara baja del Congreso de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley que tiene como objeto eliminar el cannabis de la lista federal de drogas peligrosas, pues esta sustancia es "actualmente considerada por la Agencia de Control de Drogas (DEA) como equivalente al LSD, la cocaína o la heroína"[6]. Con esto, se despenalizaría a nivel federal la posesión, venta y producción de cannabis y se impondría un gravamen a la venta de este producto y sus derivados.

En el mismo sentido, países como Uruguay, México y Canadá han propendido por un enfoque distinto al punitivo o prohibicionista frente al consumo del cannabis, lo cual responde a un cambio de paradigma cuyo inicio se puede identificar a partir de varios factores, tales como (i) la crítica a la estrategia de lucha contra las drogas, que al día de hoy no entrega resultados satisfactorios, a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos; (ii) la comprensión del cannabis como una sustancia con efectos sociales y de salud menos adversos que las drogas fuertes, incluso, menos lesiva que productos permitidos y regulados, como el alcohol o el tabaco; (iii) la producción académica que cuestiona el enfoque predominante frente al cannabis; y (iv) la constitución de movimientos sociales que exigen la legalización de la planta, tanto para usos medicinales como recreativos, todo en términos de la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad y la garantía de los derechos de la esfera privada de los consumidores, así como en oposición de la estigmatización hacia estas personas, fortalecida por las políticas prohibitivas estatales.

A continuación, se pueden observar las tendencias regulatorias sobre el consumo de cannabis, en los países del continente americano, en muchos de los cuales se ha legalizado para todo tipo de usos y en otros sólo se permite para fines medicinales.

Gráfico Número 2:
Legislación sobre el uso del cannabis en el continente americano[7]



A partir de la anterior gráfica, se evidencia un avance significativo en la legalización del cannabis, tanto para fines medicinales como recreativos. En el Cono Sur, resalta Uruguay, por ser el único país de esta subregión en el que se ha permitido este producto para todo tipo de usos, mientras que en Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Paraguay sólo se permite su consumo por motivos de salud. Por el contrario, sólo en Venezuela, Brasil y Bolivia se prohíbe totalmente el cannabis.

C. IMPACTOS SOCIALES Y PARA LA SALUD PÚBLICA POR LA LEGALIZACIÓN DEL USO ADULTO DE CANNABIS

En Estados Unidos aún no hay certeza de los impactos que genere sobre la salud pública la legalización del consumo recreativo del cannabis[8], debido a la falta de datos concluyentes, de acuerdo con las más recientes investigaciones. No obstante, debe resaltarse que la mayoría de los adultos que consumen este producto -con fines recreativos- no declaran tener experiencias negativas o efectos sustanciales problemáticos al consumir, de hecho, manifiestan experimentar resultados terapéuticos para el estrés y ansiedad.

Aunque algunos estudios arrojan que la intoxicación por cannabis puede derivar en problemas psicomotores, así como incrementar el riesgo de síntomas psicóticos o ataques de pánico, o incluso incrementar el riesgo de dependencia cuando el uso es habitual[9], debe tenerse en consideración que estos

5 Harrar, S. (2019, septiembre 3). Marihuana recreacional. *AARP*. Recuperado de https://www.aarp.org/espanol/salud/farmacos-y-suplementos/info-2019/marihuana-recreacional.html

6 Cámara Baja de EE. UU. aprobó un histórico proyecto para despenalizar la marihuana. (2022, abril 1). *El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/mundo/camara-baja-de-ee-uu-aprobo-un-proyecto-historico-para-despenalizar-la-marihuana-noticias-hoy/

7 Marihuana legal: los países de América que han legalizado el uso del cannabis y los que no. (2021, septiembre 1). *CNN*. Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/01/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/

8 Dills, A.; Goffard, S.; Miron, J.; Partin, E. (2021). The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update. *Policy Analysis*, No. 908, Cato Institute, Washington, DC. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3780276

9 Kilmer, B. (2017). Recreational Cannabis - Mi-

problemas se asocian principalmente al consumo irresponsable de este producto, debido a que, según lo mencionado por el Instituto Nacional de Abuso de Drogas de Estados Unidos, dichos riesgos son mayores en quienes iniciaron el consumo a edades adolescentes (17 años o menos).

Adicionalmente, según detractores de la legalización del consumo de cannabis por parte de adultos, existe riesgo de que esta política incentive a los consumidores jóvenes a consumir más, o incluso, que los jóvenes no consumidores se vuelvan consumidores.

Sin embargo, una política de regulación debe incluir medidas sobre prevención de consumo de cannabis y otras drogas. En efecto, estudios demuestran que programas de prevención familiar, en los que se capacita a los padres, hijos y la familia colectivamente, son eficaces en relación con la "reducción del consumo de cannabis a lo largo de la vida y en el último año en los adolescentes"[10].

Adicionalmente, se ha demostrado que la gestión eficaz de entornos escolares, en los que se desarrollen programas de aptitudes para la vida y planes de aprendizaje de competencias sociales, así como enfoques integrales que combinen la implicación de la comunidad, la escuela y la familia, reducen el consumo de cannabis y retrasan el inicio de este, además de crear entornos de aprendizaje positivo[11].

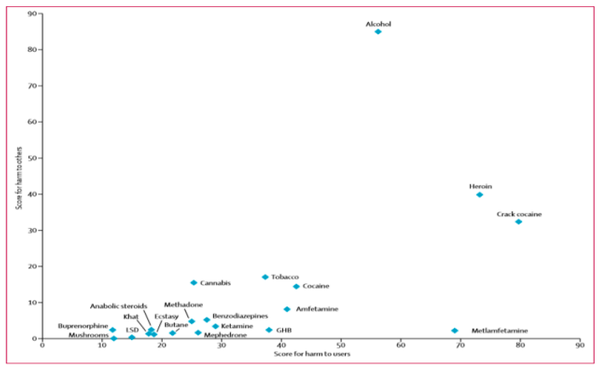
Por otro lado, en relación con los consumidores frecuentes de cannabis, estudios han demostrado que en la mayoría de los casos, el consumo de cannabis es por un período limitado, pues es más frecuente en las personas de 20 a 23 años y concluye hacia los 27 a 29 años[12], sin necesidad de ningún tratamiento médico.

Además, en los casos de personas que cumplen con los criterios de dependencia del cannabis, especialmente en adolescentes, el acompañamiento familiar, el asesoramiento psico-social e incluso las intervenciones psicológicas breves basadas en técnicas de entrevista motivacional, son altamente eficaces para el abandono del consumo de esta sustancia[13].

De cualquier modo, no se trata de negar los efectos adversos de la sustancia, sino de comprenderlos y abordarlos con herramientas distintas a la criminalización total, dado el fracaso que dicha estrategia ha representado.

En todo caso, debe tenerse en consideración que el consumo de cannabis afecta muy poco a las personas no consumidoras, en comparación con otros productos permitidos y regulados, como lo son el alcohol y el tabaco, los cuales sí generan afectaciones a terceros. En relación con esto, la siguiente gráfica compara distintas sustancias, algunas legales y otras ilegales, a partir del daño que estas pueden producir a los usuarios (consumidores), así como a los terceros no consumidores.

Gráfica Número 3.
Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros[14]



Como puede observarse, las afectaciones que generan el consumo de cannabis a terceros no consumidores es mínima, y aunque se reconoce que sí puede generar algún grado de daños a los que sí son consumidores, debe resaltarse que estas personas son libres de asumir dichas consecuencias, en virtud de los derechos a la autonomía personal y libre desarrollo de la personalidad. En efecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

"Queda, entonces, como única interpretación plausible la que se enunció en primer término, a saber: que se trata tan sólo de la expresión de un deseo del constituyente, de mera eficacia simbólica, portador de un mensaje que el sujeto emisor juzga deseable, pues encuentra bueno que las personas cuiden de su salud, pero que no puede tener connotaciones normativas de orden jurídico en general, y muchísimo menos de carácter específicamente punitivo. Esto porque, tal como se anotó al comienzo, **no es posible hablar de sujeto pretensor de este deber, sin desvirtuar la Carta Política actual y la filosofía liberal que la inspira, determinante de que sólo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles.**

(...)

Tal disposición impone al drogadicto (condición que ha de establecerse mediante peritación médico-legal) el internamiento "en establecimiento de carácter psiquiátrico o similar" hasta que la recuperación se produzca. La pregunta que la norma suscita, es obvia: ¿se trata de una pena (retaliación por haber delinquido) que se destina al sujeto activo de un delito, o de una medida humanitaria en beneficio de un enfermo? Si lo primero,

nimizing the Health Risks from Legalization. *The New England Journal of Medicine.*

10 Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2018). *Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos*. Washington, D.C. Recuperado de https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34944/9789275319925_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

11 OMS; OPS. (2018). *Ibíd*.

12 OMS; OPS. (2018). *Ibíd*.

13 OMS; OPS. (2018). *Ibíd*.

14 Nutt, D.; King, L.; Phillips, L. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*. Recuperado de https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6

la norma es inconstitucional, conforme al análisis que antes se ha hecho, pues **no se compadece con nuestro ordenamiento básico la tipificación, como delictiva, de una conducta que, en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia, está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana, como sin duda, lo es el nuestro.** ¿O se tratará, tal vez, de una medida humanitaria encaminada a restituir la salud a quien padece una grave enfermedad? **No hay duda, para la Corte, de que también bajo esta perspectiva, la disposición es abiertamente inconstitucional, pues cada quien es libre de decidir si es o no el caso de recuperar su salud**. (...)" [15]. (Subrayamos)

De conformidad con lo anterior, cada persona debe ser libre de decidir si consume productos como el cannabis -que afecta mínimamente a terceros-, y con esto, debe asumir las consecuencias sobre su salud, pues cada quien, en virtud de la dignidad humana, la autonomía privada y el libre desarrollo de su personalidad, tiene la libertad decidir sobre su cuerpo.

D. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN REGULACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DEL CANNABIS EN OTROS PAÍSES[16]

La regulación específica y detallada sobre el mercado de cannabis y toda su cadena productiva escapa al alcance del presente acto legislativo. No obstante, resulta útil explorar los desarrollos legislativos detallados en otros países, a fin de tener un panorama más amplio de lo que podría ser un posterior desarrollo legislativo de la presente reforma constitucional.

En Canadá y Estados Unidos se han generado regulaciones transversales a todos los eslabones de producción de cannabis en presentaciones de consumo, por medio de comestibles y no comestibles. Esto se ha logrado a partir de la exigencia de licencias para el cultivo, procesamiento, distribución y prueba de los productos. También se han desarrollado regulaciones antimonopólicas para proteger el comportamiento de las empresas en el mercado del cannabis.

En el caso de Estados Unidos, en materia de producción y manufactura de productos comestibles y no comestibles de cannabis, en estados como Massachusetts y Maine solo se otorgan licencias con integración vertical (de todos los eslabones productivos), en California, Washington e Illinois se prohíbe la integración vertical, mientras que en Oregón y Nevada se permite la integración vertical, más no se exige.

Para la producción de aceites se exigen pruebas para garantizar la seguridad del producto, y se implementan medidas regulatorias en cada etapa productiva para velar por la salud pública y la seguridad, demostrando una vez más el enfoque primordialmente de salubridad. Así mismo, se regulan los niveles de THC permitidos en cada producto[17].

En el caso de Canadá, en cuanto a la producción y manufactura de productos derivados del cannabis, se emiten regulaciones a nivel federal por parte de HEALTH CANADA, que son vigiladas provincialmente frente a las ventas minoristas. No se requiere la licencia de *Safe Food for Canadians Regulation,* pero aun así el ente competente se reserva el derecho de revocar o negar licencias por el incumplimiento de la licencia mencionada, teniendo como motivos los violatorios dentro de dicha licencia o que en un mismo espacio sean producidos comestibles cannábicos y no cannábicos. Así mismo, en Canadá se prohíbe la integración de aditivos de nicotina, vitaminas o minerales a los productos cannábicos, pero se permite la integración de concentraciones menores de alcohol y cafeína de origen natural.

Tanto en Estados Unidos como en Canadá hay regulaciones para que los productos no sean atractivos para niños o jóvenes, toda vez que el enfoque de salud pública no busca la promoción del consumo, sino la regulación de un consumo que existe con o sin prohibición. En ese mismo sentido, se exige que en el empaquetado este un símbolo inequívoco del cannabis que permita identificar que el producto tiene en su composición esta sustancia.

Lo anterior demuestra la vasta regulación en la producción de derivados del cannabis como los comestibles y aceites, desde el principio del eslabón productivo, como es la emisión de licencias, hasta el producto minorista en establecimientos de comercio de acceso de la población[18]. Esto se evidencia fácilmente en el cuadro comparativo presentado a continuación:

---

15 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. (M.P. Carlos Gaviria Díaz)

16 Goundar, P.; Macaulay, T.; Szafron, M. (2021). A comparative analysis of laws on recreational cannabis edibles between Canada and the United States of America. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 94. Recuperado de https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103191

17 *(i)* Nv., Col., Cal., Illi., Maine y Wsh. - 10 mg. por porción y 100 por empaque; *(ii)* Alsk., Mscht., Og. 0,5 mg. por porción y 50 por empaque; *(iii)* Michigan 50 mg. y 500 mg. por empaque.

18 Goundar, P.; Macaulay, T.; Szafron, M. (2021). A comparative analysis of laws on recreational cannabis edibles between Canada and the United States of America. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 94. Recuperado de https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103191

Tabla 1. Aspectos regulados en la comercialización de productos derivados de la planta de cannabis en Estados Unidos y Canadá

ASPECTOS REGULADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DE CANNABIS EN EE.UU. Y CANADÁ[19]	
ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Propende por una regulación de libre mercado con pocas restricciones pero con licencias que garantizan la seguridad de los productos. Vela por la salud pública por medio de regulaciones que previenen que el producto se haga atractivo para niños y jóvenes. Busca el incremento de activos estatales por medio del recaudo.	Propende por una regulación de libre mercado, con políticas antimonopólicas al no permitir la integración vertical, pues no otorga licencias de producción y venta a una misma empresa. Vela por la salud pública por medio de regulaciones que previenen que el producto se haga atractivo para niños y jóvenes. La comercialización mayorista tiene como mediador al Estado. Busca atacar el crimen organizado sin estigmatizar al consumidor.
Intervención estatal	**Intervención estatal**
• Libertad mercado con poca intervención. • Otorgamiento de licencias y vigilancia de las mismas. • El Estado no actúa como intermediario, la distribución es por parte del sector privado autorizado. • Regula la manufactura de los productos en tanto no pueden ser atractivos para niños y jóvenes. • regula la publicidad de productos cannabicos. • Regula los niveles de THC en los productos. • Exige testeo de productos comestibles y aceites para garantizar la seguridad del producto. • Recauda activos a favor de los Estado por medio de impuestos. • Cada estado tiene sus propias tarifas que varían • Promoción y prevención del consumo por medio de las mismas estrategias publicitarias de otras sustancias legales. • Regula la edad para el acceso a partir de 21 años.	• Reglas antimonopólicas. • Otorgamiento de licencias y vigilancia de las mismas por medio del ministerio de salud. • El Estado actúa como intermediario en las operaciones de compra en escalas mayoristas. • Regula la manufactura de los productos en tanto no pueden ser atractivos para niños y jóvenes. • Prohíbe la publicidad de productos cannabicos. • Exige testeo de productos comestibles y aceites para garantizar la seguridad del producto. • Recauda activos sin destinación específica a favor del Estado por medio de impuestos. • Tarifa única de $ 0.0025 por cada miligramo del total de THC del producto. En todas las provincias (salvo Manitoba) hay una tarifa secundaria de $ 0.0075 por miligramo del total de THC del producto. Tiene un impuesto a las ventas que varía entre el 5% y 15% dependiendo de la provincia. • El Ministerio de Salud promueve programas para la prevención y para el uso responsable. • Regula la edad para el acceso a partir de los 18 o 21 años según la provincia respectiva, la regulación respecto de la edad es descentralizada.

La tabla anteriormente anunciada muestra que estas regulaciones cubren puntos sugeridos por la literatura, como el trabajo de Santos-Burgoa (2017), que propone 7 aspectos fundamentales para generar una regulación apropiada para la comercialización de cannabis, como lo son: "1*) minimizar el acceso, disponibilidad y uso por parte de los jóvenes; 2) minimizar el impacto en poblaciones vulnerables; 3) minimizar la conducción de vehículos automotores y maquinaria pesada bajo la influencia de la marihuana; 4) minimizar la dependencia y la adicción; 5) minimizar el consumo de productos con contaminantes; 6) minimizar la alteración de potencias de componentes de la marihuana con efectos inciertos, y 7) minimizar el uso concurrente de la marihuana junto con*

19 Goundar, P.; Macaulay, T.; Szaf*ron, M.* (2021). Ibíd.

el alcohol y el tabaco, en especial en espacios públicos"[20]. Estas regulaciones bien logradas en otros países sirven de ejemplo a seguir para la legalización por parte de Colombia y para dejar atrás la prohibición que estigmatiza al consumidor.

Aun así, los países con esquemas comerciales regulatorios de la producción, manufactura y distribución de cannabis en diferentes presentaciones no han eliminado el comercio ilegal de los productos derivados de la planta del cannabis.

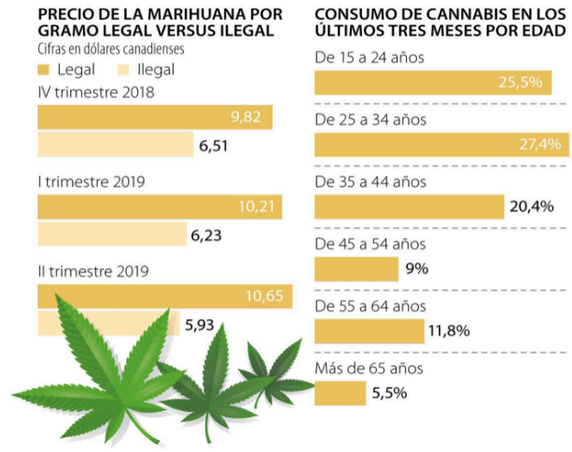
En relación con lo anterior, Canadá, en el 2020, lanzó un estudio detallado del comercio registrado desde el 2018, arrojando que los precios de venta por gramo eran significativamente menores en comercios ilegales, lo cual podría generar un incentivo por parte del consumidor para adquirir los productos en el mercado negro.

Sin embargo, la seguridad del producto era menor y la variación de precios era mayor (entre un 17% y 20%)[21]. La compra de entre ½ y 1 onza en los mercados ilegales podría generar un descuento de entre el 20% y el 29% respectivamente, pero con mayores variaciones en los niveles de THC y CBD en el producto, en comparación con el cannabis del mercado legal, toda vez que en este último los niveles promedio de THC son del 14.4% y el 18.2% respectivamente, teniendo productos con mayores niveles de CBD pero menores de THC frente al mercado ilegal, donde los niveles de THC en promedio son de entre el 18% al 20.5% y de CBD son de entre 2.4%, y 6.5%[22].

Como muestra el gráfico a continuación, se evidencia la tasa de consumo legal e ilegal desde el cuarto trimestre de 2018 y hasta el segundo trimestre del 2019, así como el consumo diferido en edades:

Gráfica Número 4.

Precios y consumo del Cannabis en Canadá[23]



Así mismo, el estudio canadiense arroja que las compras por internet de cannabis en mercados ilegales se pueden ver relacionadas con los retrasos en el mercado legal para mantener su stock abastecido, así como por la falta de políticas que prevengan las ventas ilegales y la demora en el otorgamiento de licencias para establecimientos autorizados para la venta legal. Lo anterior, debido a que las provincias que registran mayor cantidad de compra de cannabis en el mercado ilegal, son aquellas con la menor cantidad de establecimientos autorizados para la venta legal per cápita. En ese mismo sentido, una mayor cantidad de consumidores reportan adquirir sus productos de forma legal a medida que crece el número de establecimientos autorizados para la comercialización[24].

Sin embargo, el límite de compra per cápita en Canadá de 1 onza (30 gramos) genera que los consumidores recreativos de cannabis más asiduos sigan adquiriendo cannabis de forma ilegal[25], debido a que consumen cantidades mayores a las permitidas estatalmente para la adquisición por medios legales. El promedio de la adquisición legal en Canadá es del 8.7 gramos de cannabis, mientras que el promedio de la adquisición ilegal es de 22.1 gramos, lo cual causa la brecha de precios entre el comercio legal e ilegal[26], y que obedece tanto al tope legal de adquisición como al interés del consumidor por cepas con mayores niveles de THC en el comercio ilegal, mientras que en

---

20 Santos-Burgoa, C. (2017). Elementos regulatorios sobre la marihuana, a consideración para la efectiva protección a la salud de la población. *Salud Pública de México*, 59, pp. 592-600.

21 Mahamad, S.; Wadsworth, E.; Rynard, V.; Goodman, S.; Hammond, D. (2020, abril 14). Availability, retail price and potency of legal and illegal cannabis in Canada after recreational cannabis legalisation. *Drug and Alcohol Review, Vol. 39*, pp. 337-346. Recuperado de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dar.13069

22 *Ibídem.*

23 Zuluaga, M. (2019, octubre 15). Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá. *La República*. Recuperado de: https://www.larepublica.co/globoeconomia/lo-que-deja-el-primer-ano-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-recreativa-en-canada-2920412

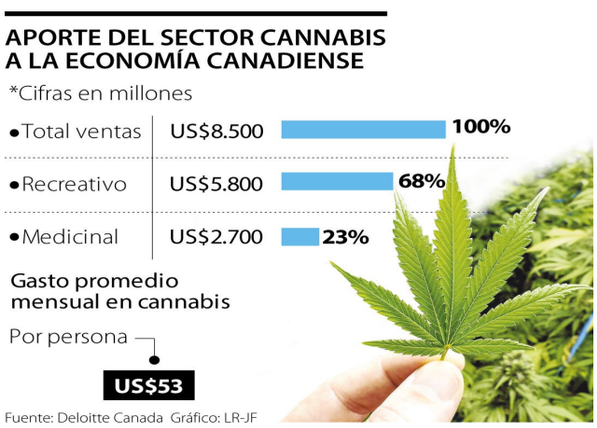
24 *Ibídem.*

25 Consumidores con mayor resistencia a la sustancia, consumen cantidades altas de cannabis en su vida cotidiana.

26 *Ibídem.*

el comercio legal el interés del consumidor reside en mayores niveles de CBD por sus propiedades terapéuticas[27].

Aun así, el sector del cannabis ha generado un aporte significativo en la economía canadiense, con un total de ventas entre octubre de 2018 (cuando entró en vigencia la legislación que permitía el comercio del cannabis) y diciembre de 2021 de un total de US$8.500 millones, de los cuales el 68% corresponde al cannabis comercializado con fines recreativos, dejando ganancias a la economía canadiense de $43.500 millones de dólares canadienses. Esto sin contar las inversiones en industria y demás factores que impactan la economía de este país, favoreciendo su crecimiento. Solamente la comercialización del producto final deja las ganancias ilustradas en el siguiente gráfico:



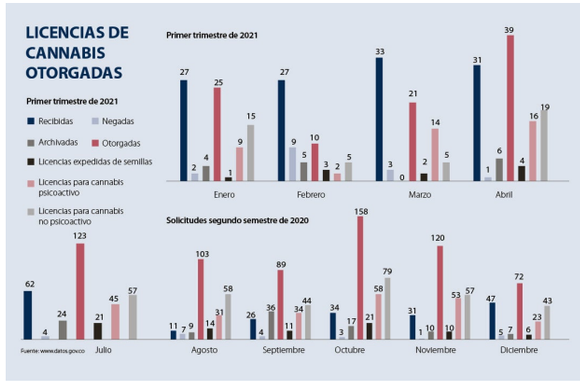
Esto sugiere que una regulación adecuada para el uso adulto de cannabis redunda en un crecimiento de la economía formal del país que la implementa, y permite concentrar los esfuerzos públicos para combatir el crimen organizado lejos del foco del consumo.

Ahora bien, el crecimiento del mercado internacional del cannabis también ha dejado impacto en el mercado colombiano, evidenciado en el incremento de las licencias otorgadas para la explotación de este activo, que en la mayoría de los casos, se reserva para la exportación, dejando la ganancia de la comercialización del cannabis para usos recreativos en los países que ya tienen regulaciones sobre este producto.

A continuación, se presentan las cantidades de licencias otorgadas en Colombia para la producción de cannabis. Como se observa, para el primer cuatrimestre de 2021, el otorgamiento de licencias tuvo un crecimiento del 79% frente al mismo periodo inmediatamente anterior.

Gráfica Número 6.

Licencias de Cannabis otorgadas en Colombia (2020-2021)[29]



Esto evidencia que Colombia ya se ve beneficiada por la legalización del uso del cannabis con fines medicinales y científicos, y una ampliación al uso recreativo significaría un crecimiento económico mayor para el país, en tanto no solo generaría empleo sino participación de Colombia en el creciente mercado internacional del cannabis.

E. EL CANNABIS CON FINES MEDICINALES Y CIENTÍFICOS EN COLOMBIA Y BENEFICIOS DE LA EVENTUAL LEGALIZACIÓN CON FINES RECREATIVOS

Con la expedición de la Ley 1787 de 2016, Colombia empezó a dar un nuevo enfoque al tratamiento de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, pues dicha ley, al reglamentar el Acto Legislativo 02 de 2009, definió los criterios generales para permitir la producción, transformación y el uso con fines medicinales y científicos del cannabis y sus derivados.

Esta nueva industria, gracias a las condiciones climáticas y geográficas que ofrece Colombia, además de la reciente regulación sobre acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis (Decreto número 811 de 2021), la cual "autoriza la exportación de la flor seca de esta planta con fines medicinales, brinda mayores incentivos a la industria farmacéutica en el país y garantiza el acceso de medicamentos derivados"[30], es muy atractiva para los inversionistas tanto nacionales como internacionales, tanto así que nuestro país podría convertirse en el primer exportador mundial

27 *Ibídem*.

28 Zuluaga, M. (2022, junio 6). Buenas ganancias, negocio del cannabis le dio a Canadá más de US$35.000 millones. *La República*. Recuperado de: https://www.larepublica.co/globoeconomia/buenas-ganancias-negocio-del-cannabis-le-dio-a-canada-mas-de-us-35-000-millones-3377013

29 Acosta, C. (2021, julio 28). La aprobación de licencias de cannabis subió alrededor de 79% durante el primer cuatrimestre de 2021. *Asuntos Legales*. Recuperado de https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-aprobacion-de-licencias-de-cannabis-subio-79-en-el-primer-cuatrimestre-de-2021-3207760

30 Ministerio de Justicia. (2021, julio 23). *Presidente Duque firma decreto que convierte a Colombia en actor principal de la producción industrial de cannabis*. Bogotá D.C. Recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Presidente-Duque-firma-decreto-convierte-Colombia-actor-principal-produccion-industrial-cannabis.aspx

de cannabis, destronando así a Canadá, país que actualmente ostenta ese puesto[31].

Lo anterior ha permitido proyectar que el mercado del cannabis con fines medicinales o científicos podría proporcionar una cantidad considerable de recursos para nuestro país, ya que, según cálculos de ProColombia, agencia que promueve los negocios internacionales, para el año 2030 las exportaciones de dicha planta superarían los US$ 1.700 millones y podrían llegar hasta los US$ 2.500 millones[32].

Las anteriores proyecciones también han permitido estimar que la industria del cannabis, en el año 2030, podría representar ingresos por concepto de impuestos de alrededor de $560 mil millones[33], en el escenario más optimista, mientras que en materia de empleo, se proyecta que esta industria generará alrededor de 44.000 puestos de trabajo[34].

Como se puede evidenciar, el mercado del cannabis con fines medicinales o científicos tiene el potencial de representar importantes ingresos gracias a las exportaciones, generar un considerable número de puestos de trabajo, además de permitir el recaudo de gran cantidad de recursos por concepto de impuestos, los cuales podrán ser destinados por el Gobierno nacional en sectores como la salud, educación, entre otros.

Sin embargo, es importante resaltar que los anteriores beneficios sólo están relacionados con la industria del cannabis con fines medicinales o científicos, que es el único sistema productivo de este tipo de sustancias que está permitido en el país en este momento, lo cual deja de lado los beneficios que se podrían obtener gracias al cultivo, producción, transformación y comercialización de otras sustancias estupefacientes y psicotrópicas que hasta el momento están prohibidas, entre las que se encuentra el cannabis con fines recreativos.

Así pues, el cannabis con fines recreativos y otros productos transformados en este momento están rotundamente prohibidos en Colombia, pero en otros países del mundo se han ido legalizando y, en consecuencia, han obtenido importantes retribuciones tanto en materia social como económica.

En particular, se resalta la situación de Canadá, país que desde el año 2018 legalizó el cultivo, producción, comercialización y consumo del cannabis con fines recreativos, con lo cual se ha logrado que progresivamente los clientes abandonen el "mercado negro" y pasen al comercio legal.

Lo anterior, ha sido bastante beneficioso en materia social, ya que, por ejemplo, los recursos obtenidos por algunos Estados por concepto del comercio del cannabis se invierten en programas de prevención e investigación, tal y como sucede en Quebec, "donde las tiendas son exclusivamente de propiedad estatal"[35].

Así mismo, los beneficios del mercado legal del cannabis también se reflejan en materia económica, pues, en 2020, el valor de las ventas legales de cannabis con fines recreativos superó la suma de 2.600 millones de dólares canadienses, es decir, alrededor de 1.760 millones de euros, cifra que aumentó cerca del 120% en comparación con el año 2019[36].

En términos tributarios, en el primer año de legalización de la industria del cannabis, el Gobierno federal canadiense recaudó 12 millones de euros por concepto de impuestos y se calcula que serán 148 millones en 2023[37].

Por otro lado, el cannabis con fines recreativos también fue autorizado recientemente en New York (Estados Unidos), Estado que "permitirá a mayores de 21 años comprar cannabis y cultivar plantas para su consumo personal", lo cual se considera que será altamente beneficioso en términos sociales, ya que junto con esta regulación además se estableció "un plan para que parte de los fondos recabados vayan a tratamientos contra la drogadicción y de educación"[38].

Adicionalmente, considerando todos aquellos territorios de Estados Unidos en los que se ha autorizado el cannabis con fines recreativos, en 2020 las ventas legales de este producto superaron los 17.500 millones de dólares, lo cual representó "un incremento del 46 por ciento con respecto a las ventas en 2019"[39].

Como se observa, la regulación del cannabis medicinal en Colombia ha generado una industria prometedora que ya ha generado exportaciones e ingresos tributarios, y que se inserta en el mercado global que se ha abierto principalmente en Canadá y Estados Unidos. A ello se le suma la reciente aprobación de la regulación para el uso industrial de

31 Torrado, I. C., Santiago. (2021, septiembre 2). Colombia saca músculo en el mercado del cannabis medicinal y pone en alerta a Canadá. *EL PAÍS*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html

32 Procolombia. (2021, agosto 19). *Cannabis medicinal aportaría más de US$1.700 millones en exportaciones al 2030*. Recuperado de https://procolombia.co/noticias/cannabis-medicinal-aportaria-mas-de-us1700-millones-en-exportaciones-al-2030

33 Ramírez, J. M. (2019). *La industria del cannabis medicinal en Colombia*, Bogotá D.C., FEDESARROLLO. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor_Diciembre_2019_Ram%C3%ADrez.pdf?sequence=4&isAllowed=y

34 Procolombia. (2021, agosto 19). *Ibíd.*

35 Ferreyra, J. P. (2021, enero 28). La venta legal de marihuana florece en Canadá en plena pandemia. *EL PAÍS*. Recuperado de https://elpais.com/sociedad/2021-01-28/la-venta-legal-de-marihuana-florece-en-canada-en-plena-pandemia.html

36 Ferreyra, J. P. (2021, abril 10). Los escollos del cannabis legal en Canadá. *EL PAÍS*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2021-04-11/los-escollos-del-cannabis-legal-en-canada.html

37 Ferreyra, J. P. (2021, abril 10). *Ibíd.*

38 *Nueva York aprueba el uso recreativo de la marihuana*. (2021, marzo 31). DW.COM. Recuperado de https://www.dw.com/es/nueva-york-aprueba-el-uso-recreativo-de-la-marihuana/a-57067106

39 Tortolani, P. A. (2021, junio 9). El auge del cannabis en la pandemia. *The New York Times*. Recuperado de https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html

cáñamo, que promete un nuevo frente para el uso industrial de esta fibra y que generaría nuevos puestos de trabajo e ingresos públicos y privados.

Todo lo anterior, se constituye en una importante antesala a la regulación del cannabis para uso recreativo de mayores de edad, toda vez que se cuenta con un saber hacer y una industria cada vez más consolida en los campos medicinal e industrial, que sin duda podría insertarse competitivamente en los mercados que se han abierto y se siguen creando en el mundo.

F. IMPUESTOS PARA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

Como se dijo anteriormente, el elemento novedoso de este proyecto de acto legislativo consiste en la nueva facultad constitucional que tendrían los departamentos y municipios para decretar y percibir impuestos locales, con plena autonomía territorial, por las actividades relativas al cultivo, procesamiento distribución y comercialización de cannabis para adultos, de conformidad con la ley que regule la materia.

Esto representa una enorme oportunidad para los entes territoriales locales que en adelante tendrían una fuente de ingresos adicional para fortalecer sus sistemas de salud y educación, y para fortalecer el sector de agricultura, y todo ello, con la salvaguarda constitucional para que los recursos sean percibidos directamente y no a través del Gobierno central.

La experiencia comparada de los Estados Unidos nos muestra que en materia de impuestos, las tarifas y métodos de imposición de gravámenes varían en cada Estado. La siguiente tabla nos muestra la manera en que se regula en cada uno de los Estados:

Tabla 2. Tasas de impuestos Estatales especiales sobre la marihuana recreacional[40]

Al 31 de marzo de 2021	
Estado	Tasa de impuesto
Alaska	$50/onza. flores maduras; $25/onza. flores inmaduras; $15/onza. recortar, $ 1 por clon
Arizona	16% de impuestos al consumo (precio minorista)
California	impuesto especial del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); $9.65/onza. flores $2.87/oz. impuesto al cultivo de hojas; $ 1.35 / oz planta de cannabis fresca
Colorado	impuesto al consumo del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); 15% de impuestos al consumo (precio de venta al público)
Illinois.	Impuesto al consumo del 7% sobre el valor al por mayor; Impuesto del 10% sobre flores de cannabis o productos con menos del 35% de THC; 20% de impuesto sobre productos infundidos con cannabis, como productos comestibles; Impuesto del 25% sobre cualquier producto con una concentración de THC superior al 35%
Maine	10% de impuestos especiales (precio minorista), $335/lb. flor; $94/lb. recortar $1.5 por planta inmadura o plántula; $0.3 por semilla
Massachusetts	10,75 % de impuesto al consumo(precio de venta al público)
Michigan	10% de impuestos al consumo (precio minorista)
Mont. (a)	20% de impuestos al consumo (precio de venta al público)
Nevada	impuesto especial del 15% (valor justo de mercado al por mayor); 10% de impuestos especiales (precio minorista)
Nueva Jersey (a, b)	Hasta $10 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue de $350 o más; hasta $30 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de $350 pero al menos $250; hasta $40 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de $250 pero al menos $200; hasta $60 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue inferior a $200
Nueva York (a, c)	$0,005 por miligramo de THC en flor $0,008 por miligramo de THC en concentrados $0,03 por miligramo de THC en comestibles 9% de impuestos especiales (precio minorista)
Minnesota.	17% de impuestos especiales (precio de venta al público)
DE (a)	15% de impuestos especiales (precio de venta al público)
Vermont. (a)	14% de impuestos especiales (precio minorista)
Washington.	37% de impuestos especiales (precio minorista)

(a) A marzo de 2021, aún no ha comenzado la venta minorista de marihuana recreativa.

(b) Las tarifas se determinaron a partir del 22 de febrero de 2021.

(c) Las tarifas se determinaron a partir del 30 de marzo de 2021.

Nota: Los votantes del Distrito de Columbia aprobaron la legalización y compra de marihuana en 2014, pero la ley federal prohíbe cualquier acción para implementarla. En 2018, la legislatura de New Hampshire votó a favor de legalizar la posesión y el cultivo de marihuana, pero no se permiten las ventas. Alabama, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Minnesota, Nebraska, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Oklahoma, Rhode Island y Tennessee imponen un impuesto sobre sustancias controladas en la compra de productos ilegales. Varios estados imponen impuestos locales, así como impuestos generales sobre las ventas de productos de marihuana. Esos no están incluidos aquí.

Fuentes: Estatutos estatales; Bloomberg.

Con lo anterior, se puede tener un abanico de ideas de lo que podría estipularse en un desarrollo legal posterior que regule lo que habrá de ser un impuesto departamental y municipal. Las posibilidades van desde un impuesto con base en el precio final de venta, pasando por impuestos mayoristas, hasta impuestos por flor recolectada o por porcentaje de THC. Por supuesto, el presente acto legislativo no afectaría negativamente al actual impuesto nacional al consumo de cannabis, más si podría hacerlo positivamente, en el sentido de que dicho impuesto recae actualmente sobre la venta de cannabis para uso medicinal, sea éste psicoactivo o no psicoactivo, y con la presente

40 Boesen, U. (2021, marzo 31). How High Are Taxes on Recreational Marijuana in Your State?. *Tax Foundation*. (Traducción propia). Recuperado de https://taxfoundation.org/state-recreational-marijuana-taxes-2021/

reforma podría generarse por la venta de uso no medicinal del cannabis.

Otras fuentes como Sociométrica y Jaime Arteaga & Asociados[41], estiman que el recaudo por concepto de Impuesto Nacional al Consumo de Cannabis puede llegar a los $9.203 millones al año. Nuevamente, eso sólo frente al uso de cannabis medicinal o industrial, y sin considerar los impuestos de orden local. De cualquier modo, no cabe duda de que este nuevo tipo de uso y de hechos generadores, representaría una cuantiosa cifra a favor de los entes territoriales que merece ser tenida en cuenta por el legislativo al momento de discutir cualquier iniciativa de regulación del cannabis para adultos.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. CONSTITUCIONALES

- ***Artículo 1º.*** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,* ***fundada en el respeto de la dignidad humana****, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*
- ***Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado:*** *servir a la comunidad,* ***promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución****; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- ***Artículo 5º. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona*** *y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*
- ***Artículo 13.*** *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.

- ***ARTÍCULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal*** *y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

  (...)
- ***Artículo 16.*** *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.*
- ***Artículo 49.*** *(Modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2009). 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 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.***

41 Sociométrica; Jaime Arteaga & Asociados. (2022, junio 7). Industria del cannabis colombiana generará ingresos por US$47,2 millones al 2026. *Forbes Colombia*. Recuperado de https://forbes.co/2022/06/07/negocios/industria-del-cannabis-colombiana-generara-ingresos-por-us472-millones-al-2026/

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.

• ***Artículo 374.*** *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.*

B. JURISPRUDENCIALES

Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994:

"Dentro de un sistema penal liberal y democrático, como el que tiene que desprenderse de una Constitución del mismo sello, debe estar proscrito el peligrosísimo, tan caro al positivismo penal, hoy por ventura ausente de todos los pueblos civilizados. Porque a una persona no pueden castigarla por lo que posiblemente hará, sino por lo que efectivamente hace. A menos que el ser drogadicto se considere en sí mismo punible, así ese comportamiento no trascienda de la órbita más íntima del sujeto consumidor, lo que sin duda alguna es abusivo, por tratarse de una órbita precisamente sustraída al derecho y, a fortiori, vedada para un ordenamiento que encuentra en la libre determinación y en la dignidad de la persona (autónoma para elegir su propio destino) los pilares básicos de toda la superestructura jurídica. Sólo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles. No se compadece con nuestro ordenamiento básico la tipificación, como delictiva, de una conducta que, en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia, está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana, como sin duda, lo es el nuestro".

"En ese mismo orden de ideas puede el legislador válidamente, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, desconocidos por las disposiciones que serán retiradas del ordenamiento, regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, como sucede en la actualidad con el alcohol y el tabaco. Es ésa, materia propia de las normas de policía. Otro tanto cabe predicar de quienes tienen a su cargo la dirección de actividades de instituciones, públicas o privadas, quienes derivan de esa calidad la competencia de dictar reglamentos internos que posibiliten la convivencia ordenada, dentro de los ámbitos que les incumbe regir".

Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2012:

"La prohibición del artículo 49 de la Constitución, no ampara la penalización del porte y consumo de estupefaciente en dosis mínima

14. En la Sentencia C-574 de 2011, a partir de una interpretación sistemática de los nuevos incisos introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2009 en el contenido del artículo 49, con el resto de este precepto superior, y con otros principios del texto fundamental que inciden en su alcance, la Corte llegó a las siguientes conclusiones:

"5.2.9. Teniendo en cuenta la interpretación sistemática del inciso sexto con el resto del artículo 49 de la C.P. se desprenden varias conclusiones:

i. Que la prohibición del porte y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para el sometimiento a medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico, terapéutico con el consentimiento informado del adicto, se correspondería con el deber de procurar el cuidado integral de la salud de la persona y de la comunidad, contenido en el inciso quinto del artículo.

ii. Que no solamente se establecen las medidas pedagógicas, administrativas y terapéuticas para el adicto que consienta de forma informada someterse a dichas medidas y tratamientos, sino que el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia, con el desarrollo permanente de campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y a favor de la recuperación de los adictos.

iii. Por último, que el sometimiento a las medidas y tratamientos para los adictos y dependientes que porten y consuman sustancias estupefacientes y sicotrópicas, y que consientan de manera informada someterse a las medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, deberá proveerse por parte del Estado o por los particulares o por parte del sistema de salud de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad."

(...)

"Ante dos interpretaciones plausibles, la Corte acogerá aquella que se aviene a los mandatos constitucionales y excluirá la que los contraviene. En consecuencia, declarará la exequibilidad condicionada del artículo 376 del Código Penal, tal como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1453 de 2011, en el entendido de que el porte de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética en cantidad considerada como dosis para uso personal, no se encuentra comprendido dentro de la descripción del delito de "tráfico, fabricación y porte de estupefaciente" previsto en esta disposición, y por ende no se encuentra penalizada.

No obstante, acogiendo el planteamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia consignado en la Sentencia 29183 de 2008, la Corte deja en claro que cuando el porte o la conservación recae sobre sustancia estupefaciente sicotrópica o droga sintética, en cantidades comprendidas incluso dentro de la categoría de dosis personal, pero destinadas no al propio consumo sino a la comercialización, tráfico, e incluso a la distribución gratuita, la conducta será penalizada toda vez que tiene la potencialidad de afectar, entre otros bienes jurídicos, el de la salud pública. En consecuencia, el condicionamiento que se inserta en la parte resolutiva de esta decisión deja intacta la posibilidad de que se penalicen las conductas consistentes en "vender, ofrecer, financiar y suministrar", con fines de comercialización, las sustancias estupefaciente, sicotrópicas o drogas sintéticas, de que trata el artículo 376 del Código Penal, en cualquier cantidad."

Adicionalmente, encontramos pertinentes las Sentencias C-574 de 2011, la C-251 de 2019 y C-253 de 2019, entre otras.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

La conveniencia de este proyecto de acto legislativo se puede evidenciar en al menos siete ejes.

En primer lugar, se trata de la realización de derechos constitucionales individuales y colectivos que han sido protegidos desde 1994 con la despenalización de la dosis personal. Como se dijo en otro aparte de esta exposición, Colombia se encuentra hoy en una posición en la que el consumo se encuentra despenalizado, pero la producción y venta no. Esto obliga a los consumidores a acudir a los mercados ilegales, generando impactos sociales negativos.

En segundo lugar, este proyecto permite un nuevo enfoque en la lucha contra los impactos negativos de las drogas, pasando de un enfoque criminal a un enfoque de reducción del daño. Por supuesto que las sustancias como el cannabis tienen efectos adversos en la salud, de la misma forma que los tiene el alcohol o el tabaco. No se trata entonces de negar estos efectos adversos, sino de disminuir su impacto negativo por vías distintas al poder punitivo del Estado, como lo es la prevención, la educación y el fortalecimiento del sector salud.

Este enfoque de reducción del daño, además, no se adopta con una simple declaración retórica, sino que este proyecto genera las nuevas fuentes de ingresos fiscales que permitan implementar los programas estatales pertinentes. Así, el tercer eje de conveniencia de esta reforma constitucional es el componente tributario que genera.

En cuarto lugar, tenemos el fortalecimiento de la autonomía territorial y la descentralización de recursos que se genera al estatuir la facultad de municipios y departamentos para cobrar, en el primer caso, tributos por el uso del suelo en actividades relativas al cannabis de uso para adultos, y en el segunda caso de los departamentos, por las actividades relativas al cultivo, procesamiento, distribución y venta que señale una ley posterior. No hay duda de que esta es una enorme oportunidad de fortalecer las finanzas públicas de los entes territoriales, con ingresos que estarán protegidos constitucionalmente respecto del gobierno central y que servirán para reducir el impacto negativo del uso de estas sustancias.

En quinto lugar, tenemos la oportunidad de que los distintos actores colombianos se inserten en los mercados internacionales que vienen abriéndose camino en todo el mundo. Estados Unidos, Canadá y Uruguay son los primeros de muchos países que adoptarán un enfoque distinto frente al cannabis, no solo de uso medicinal, sino también de uso recreativo para adultos. Colombia tiene una enorme ventaja comparativa, una experiencia reciente en industria, y la posición geográfica estratégica para posicionarse como productor de cáñamo, fórmulas magistrales, aceites, cosméticos, comestibles y todo tipo de derivados. Es una oportunidad que simplemente no podemos seguir desaprovechando.

Un sexto motivo de conveniencia es la posibilidad de fortalecer el campo colombiano y el sector agricultura, tanto en materia de cultivo de cannabis, como en materia de otros cultivos lícitos. Avanzar hacia la regulación del cannabis es una oportunidad para que miles de familias campesinas puedan pasar de la ilegalidad a la legalidad, insertándose en cadenas productivas de cannabis, o bien sustituyendo otros cultivos de uso ilícito. Además, los ingresos tributarios que se generan tienen como destinación el fortalecimiento de la agricultura, que bien puede ocurrir con la mejora de infraestructura rural, vías terciarias, entre otros.

Una séptima razón para encontrar conveniente este proyecto de reforma constitucional es la disrupción de las finanzas de los grupos ilícitos que se puede lograr al quitarles las rentas que provienen de la marihuana que hoy es ilegal. Al regularizarse este mercado, las enormes rentas que hoy se producen en el mercado negro deben pasar de los grupos criminales a los grupos industriales y al Estado. Por supuesto, esto requiere de medidas ejecutivas y de imperio de la ley que deberán ser desarrolladas legalmente e implementadas debidamente.

Son muchas, pues, las razones de conveniencia de este proyecto de acto legislativo, y por ello invitamos a los honorables Congresistas a acompañarlo favorablemente.

6. CONFLICTOS DE INTERESES

Con base en el artículo 3º 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", procedo a indicar 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, así:

"Artículo 1º. 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 (...)".

Por tanto, y de forma orientativa, se considera 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, ya que 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.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

7. SOLICITUD FINAL

Por todo lo anterior, solicitamos a los honorables Congresistas de Senado y Cámara de Representantes, tramitar y dar debate al presente proyecto de acto legislativo, para que sea enriquecido y aprobado en beneficio de los colombianos.

Cordialmente,

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Senador de la República
Partido Liberal

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de San Andrés y Providencia

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca
Polo Democrático - Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Partido Comunes-Pacto Histórico

PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Comunes

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ
Representante a la Cámara
Departamento de Caldas
Gente en Movimiento

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JHON FREDI VALENCIA CAICEDO
Representante a la Cámara
CITREP No. 11 - Putumayo

JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

REFERENCIAS

Boesen, U. (2021, septiembre 2). Tax Foundation Comments to the Cannabis Administration and Opportunity Act. *Tax Foundation*. https://taxfoundation.org/federal-cannabis-administration-opportunity-act/

Corte Constitucional: Sentencia C- 251 de 2019. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/Corte%20constitucional/constitucionalidad/c0251de2019.htm

Corte Constitucional: Sentencia C- 253 de 2019. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/Corte%20constitucional/constitucionalidad/c0253de2019.htm

Corte Constitucional: Sentencia C- 491 de 2012. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/Corte%20constitucional/constitucionalidad/c0491de2012.htm

Corte Constitucional—Sentencia C-0574 de 2011. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/Corte%20constitucional/constitucionalidad/C0574de2011.htm

CYRENNE, P., & SHANAHAN, M. (2018). Toward a Regulatory Framework for the Legalization of Cannabis: How Do We Get to There from Here? *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, *44*(1), 54-76.

Dills, A., Goffard, S., Miron, J., & Partin, E. (2021). *The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update*. Cato Institute. http://www.jstor.org/stable/resrep30177

El auge del cannabis en la pandemia—The New York Times. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html

Ferreyra, J. P. (2021a, enero 28). *La venta legal de marihuana florece en Canadá en plena pandemia*. El País. https://elpais.com/sociedad/2021-01-28/la-venta-legal-de-marihuana-florece-en-canada-en-plena-pandemia.html

Ferreyra, J. P. (2021b, abril 11). *Los escollos del cannabis legal en Canadá*. El País. https://elpais.com/economia/2021-04-11/los-escollos-del-cannabis-legal-en-canada.html

How do marijuana taxes work? (s. f.). Tax Policy Center. Recuperado 6 de junio de 2022, de https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-marijuana-taxes-work

How Should Governments Use Revenue from Corrective Taxes? (2016, enero 29). Tax Policy Center. https://www.taxpolicycenter.org/publications/how-should-governments-use-revenue-corrective-taxes

How will cannabis be taxed? (s. f.). Recuperado 18 de julio de 2022, de https://portal.ct.gov/cannabis/Knowledge-Base/Articles/Cannabis-taxes?language=en_US

How will cannabis be taxed? (s. f.). CT.Gov. Recuperado 6 de junio de 2022, de https://portal.ct.gov/cannabis/Knowledge-Base/Articles/Cannabis-taxes

IRVINE, I., & LIGHT, M. (2020). The Tax Consequences of Legal Cannabis. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, *46*(3), 305-322.

Is Your State Taxing Recreational Marijuana? (2021, marzo 31). *Tax Foundation*. https://taxfoundation.org/state-recreational-marijuana-taxes-2021/

Less Should Be MORE with Federal Marijuana Taxation. (2021, mayo 28). *Tax Foundation*. https://taxfoundation.org/more-act-federal-taxation-of-recreational-marijuana/

Marihuana legal: Los países de América que han legalizado el uso del cannabis y los que no. (2021, septiembre 1). *CNN*. https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/01/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/

Ministerio de Justicia y del Derecho Presidente Duque firma decreto que convierte a Colombia en actor principal de la producción industrial de cannabis. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Presidente-Duque-firma-decreto-convierte-Colombia-actor-principal-produccion-industrial-cannabis.aspx

Procolombia. (2021, agosto 19). *Cannabis medicinal aportaría más de US$1.700 millones en exportaciones al 2030*. Sala de Prensa | PROCOLOMBIA. https://procolombia.co/noticias/cannabis-medicinal-aportaria-mas-de-us1700-millones-en-exportaciones-al-2030

Ramírez, J. M. (s. f.). *LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA*. 61.

Santos-Burgoa, C. (2017). Elementos regulatorios sobre la marihuana, a consideración para la efectiva protección a la salud de la población. *Salud Pública de México, Vol. 59*, no. 5, de https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/8503/11252

S.A.S, E. L. R. (s. f.-a). *Buenas ganancias, negocio del cannabis le dio a Canadá más de US$35.000 millones*. Diario La República. Recuperado 6 de junio de 2022, de https://www.larepublica.co/globoeconomia/buenas-ganancias-negocio-del-cannabis-le-dio-a-canada-mas-de-us-35-000-millones-3377013

S.A.S, E. L. R. (s. f.-b). *Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá*. Diario La República. Recuperado 19 de julio de 2022, de https://www.larepublica.co/globoeconomia/lo-que-deja-el-primer-ano-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-recreativa-en-canada-2920412

Sentencia 0221 de 1994—Constitucionalidad. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/Corte%20constitucional/constitucionalidad/c0221de1994.htm

Should We Tax Internalities Like Externalities? (2015, noviembre 10). Tax Policy Center. https://www.taxpolicycenter.org/publications/should-we-tax-internalities-externalities

Solomon, R., Single, E., & Erickson, P. (1983). Legal Considerations in Canadian Cannabis Policy. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, *9*(4), 419-433. https://doi.org/10.2307/3551128

Staff, F. (2022, junio 7). *Industria del cannabis colombiana generará ingresos por US$47,2 millones al 2026*. Forbes Colombia. https://forbes.co/2022/06/07/negocios/industria-del-cannabis-colombiana-generara-ingresos-por-us472-millones-al-2026/

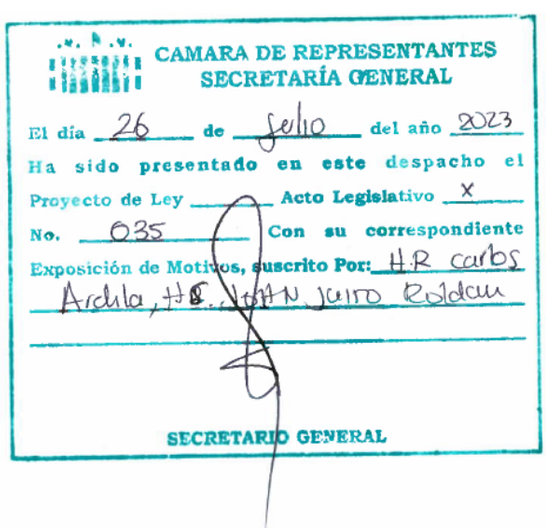
Torrado, I. C., Santiago. (2021, septiembre 2). *Colombia saca músculo en el mercado del cannabis medicinal y pone en alerta a Canadá*. El País América. https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html

Tortolani, P. A. (2021, junio 9). El auge del cannabis en la pandemia. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html

van der Veen, H. T. (2009). Regulation in Spite of Prohibition: The Control of Cannabis Distribution in Amsterdam. *Cultural Critique*, *71*, 129-147.

Welle (www.dw.com), D. (s. f.). *Nueva York aprueba el uso recreativo de la marihuana | DW | 31.03.2021*. DW.COM. Recuperado 19 de julio de 2022, de https://www.dw.com/es/nueva-york-aprueba-el-uso-recreativo-de-la-marihuana/a-57067106

World Health Organization. (2016). *The health and social effects of nonmedical cannabis use*. World Health Organization. https://apps.who.int/iris/handle/10665/251056



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 045 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se profesionaliza la Fuerza Pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C, 20 de julio del 2023

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de Colombia
Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se profesionaliza la Fuerza Pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política*.

Respetado Presidente,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo "*por medio del cual se profesionaliza la Fuerza Pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política*", con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara

HUMBERTO DE LA CALLE
Senador de la República

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Nuevo Liberalismo

ANA CAROLINA ESPITIA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

KATHERINE MIRANDA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Representante a la Cámara
Partido Dignidad y Compromiso

JAIME RAÚL SALAMANCA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde

ESMERALDA HERNANDEZ SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico

ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico PDA

DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

MARTHA ISABEL PERALTA
Senadora de la República
Pacto Histórico - Mais



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 045 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se profesionaliza la fuerza pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 216. *La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. La fuerza pública será profesionalizada progresivamente.*

En tiempos de normalidad, todos los colombianos y colombianas podrán elegir prestar un Servicio Social y Ambiental para la Paz o un Servicio Militar Voluntario. Se permitirá la obligatoriedad del servicio militar únicamente en caso de guerra exterior o conmoción interior.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen de lo anterior y las prerrogativas, modalidades y duración para la prestación de estos servicios, preponderando incentivos para quienes decidan prestar el servicio militar voluntario.

Parágrafo Transitorio: *La eliminación de la obligatoriedad del Servicio Militar será de manera gradual, siendo desmontada por completo a diez años después de la promulgación del presente acto legislativo, momento en el cual la fuerza pública deberá cualificar sus procesos de incorporación y profesionalizar sus integrantes con enfoque en derechos humanos. El Gobierno nacional dispondrá de los recursos y las políticas necesarias para la profesionalización progresiva de la fuerza pública.*

Artículo 2°. ***Vigencia***. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio del cual se profesionaliza la fuerza pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política.

I. Objetivo

II. Antecedentes

III. Justificación

IV. Conflicto de intereses – artículo 291 de la Ley 5 de 1992

V. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo

I. OBJETIVO

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca eliminar gradualmente el servicio militar obligatorio, para lo cual: i) se elimina progresivamente la obligatoriedad del servicio militar, ii) se establece la prestación obligatoria para todos los colombianos y colombianas entendida como un servicio social y ambiental para la paz, enfocada en trabajos sociales, ambientales y culturales de utilidad pública o un servicio militar voluntario; iii) la habilitación a que se preste el servicio militar de forma voluntaria, iv) la profesionalización de las fuerza pública de Colombia y, v) la cualificación los procesos de incorporación de las fuerza pública.

II. ANTECEDENTES

El servicio militar obligatorio en las constituciones del país

Desde la Constitución de 1886 se le ha atribuido carácter obligatorio a la prestación del servicio militar en Colombia. El artículo 165 de esta Constitución establecía que todos los colombianos debían tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exigieran para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. Este artículo fue desarrollado por la Ley 1ª del 19 de febrero de 1945, la cual reguló la prestación del servicio militar en Colombia. En términos generales, tal ley estableció que todo varón colombiano estaba obligado a inscribirse para la prestación del servicio militar obligatorio, requisito sin el que no le sería posible formular solicitudes de exención o aplazamiento (artículo 3º).

Posteriormente, la Ley 131 de 1985 reguló la prestación del servicio militar voluntario en Colombia. Esta norma introdujo la posibilidad de prestar el servicio militar obligatorio durante un periodo no inferior a 12 meses. En el artículo 3º aclaró que quienes prestaran el servicio militar voluntario estarían sujetos al Código de Justicia Penal Militar, al Reglamento de Régimen Disciplinario, al Régimen Prestacional y a las normas relativas a la capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones para los soldados de las fuerzas militares y los reglamentos especiales expedidos. Además, el artículo 4º estableció que quienes prestaran el servicio militar de manera voluntaria recibirían una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un sesenta por ciento (60%) del mismo salario, el cual no podrá sobrepasar la remuneración recibida por un Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto.

En 1991 se dio el cambio de Constitución, pero se mantuvo la figura del servicio militar obligatorio. En el artículo 216 de la nueva Constitución se dispuso que "(…) todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas". Posteriormente, se delimitó como marco normativo general para regular la prestación del servicio militar la Ley 1861 de 2017, que establece en su artículo 4°"el servicio militar obligatorio es un deber constitucional dirigido a todos los colombianos de servir a la patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir (…). Todos los colombianos están obligados a tomar las armas (…), salvo para quienes ejerzan el derecho fundamental a la objeción de conciencia (…). La mujer podrá prestar el servicio militar de manera voluntaria y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno nacional lo determine, y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece esta ley. Por ningún motivo se permitirá a la fuerza pública realizar detenciones ni operativos sorpresa para aprehender a los colombianos que a ese momento no se hubieran presentado o prestado el servicio militar obligatorio".

El servicio de reclutamiento en la actualidad en Colombia

El 14 de junio de 2017, después de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc, el Congreso aprobó la Ley 1861 de 2017 que buscaba –entre otras transformaciones– estandarizar el término de prestación del servicio militar, aunque finalmente mantuvo el período de 12 meses para los soldados bachilleres y 18 meses para los soldados que no han terminado su bachillerato o estudios de secundaria. Así, contrario a lo que muchos esperaban, el servicio militar no se abolió tras la firma del acuerdo, sino que se mantuvo, reproduciendo las desigualdades que le son intrínsecas.

La Ley 1861 de 2017 reglamenta el servicio de reclutamiento, el control de reservas y la movilización de la Fuerza Pública. En esta ley se establece que todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar como reservista de primera o segunda clase, a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad y hasta el día en que cumpla 50 años. Se determinó que están exentos de prestar el servicio militar obligatorio quien sea hijo único, hombre o mujer; quien sea huérfano de padre o madre que atienda con su trabajo a la subsistencia de sus hermanos incapaces de ganarse el sustento; quien tenga padres incapacitados para trabajar o mayores de 60 años, cuando estos carezcan de renta, pensión o medios de subsistencia; quien sea hermano o hijo del que haya muerto o adquirido una inhabilidad absoluta y permanente en combate en prestación del servicio; quien sea hijo de oficiales, suboficiales, soldados e infantes de Marina profesionales, agentes, nivel ejecutivo y de la Fuerza Pública que hayan fallecido, o que los organismos y autoridades médico-laborales militar o de policía hayan declarado su invalidez; quien sea clérigo y

religioso de acuerdo con el concordato; quien esté casado; quien esté en situación de discapacidad física, psíquica, o sensorial permanente; quien sea indígena; las víctimas del conflicto armado; quien sea desmovilizado; quien sea padre de familia; así como quien sea objetor de conciencia.

Adicionalmente se estableció que el servicio militar obligatorio dura 18 meses para quienes al momento de prestarlo no sean bachilleres y dura 12 meses para quienes sí lo sean. Durante este tiempo deben cumplir las siguientes etapas: a) formación militar básica; b) formación laboral productiva (los bachilleres no acceden a esta etapa); y c) aplicación práctica y experiencia de la formación militar básica.

El ciudadano que sea apto para prestar servicio militar y no ingrese a las filas deberá pagar una cuota de compensación militar calculada a partir de dos componentes: el patrimonio líquido y los ingresos de quien dependa económicamente. En todo caso, el valor de la cuota de compensación militar no podrá exceder los cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes.

Quien preste servicio militar obligatorio tiene derecho a que el Estado le reconozca los pasajes y viáticos para su traslado al lugar de incorporación, su sostenimiento durante el viaje y el regreso a su domicilio una vez licenciado o desacuartelado, así como una bonificación del 30% del salario mínimo mensual vigente.

Agrega la ley vigente que, además, el joven que decida no presentarse a concentración en la fecha, hora, y lugar indicado por las autoridades de reclutamiento tendrá una multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada año de retardo o fracción en que no se presente, sin que sobrepase el valor correspondiente a los cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Iniciativas legislativas que guardan relación con el proyecto objeto de estudio Iniciativas similares se han tramitado en el Congreso en el pasado, sea para eliminar el servicio militar obligatorio o para presentar alternativas sociales o ambientales a la juventud colombiana diferentes a la guerra.

- **Proyecto de Acto Legislativo 096 de 2015 Cámara,** *por medio de la cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones*. El proyecto de acto legislativo fue archivado por tránsito de legislatura.
- **Proyecto de ley 010 de 2016 Cámara,** *por medio del cual se elimina definitivamente el requisito de acreditar la situación militar para el acceso al derecho al trabajo, se modifica la liquidación de la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones*. El proyecto de ley fue archivado en primer debate.
- **Proyecto de Acto Legislativo 146 de 2016 Cámara,** *por medio del cual se elimina la obligatoriedad del servicio militar en Colombia y se dictan otras disposiciones*. El proyecto de acto legislativo fue archivado por tránsito de legislatura.
- **Proyecto de ley 253 de 2019 Cámara,** *por medio de la cual se establece el servicio socioambiental obligatorio legado para el ambiente* y se dictan otras disposiciones. El proyecto de ley fue archivado en primer debate.
- **Proyecto de ley 536 de 2021 Cámara,** *por medio del cual se modifica el de artículo 15 la Ley 1861 de 2017 y se dictan otras disposiciones*. El proyecto fue archivado conforme al artículo 162 de la Ley 5ta de 1992.
- **Proyecto de ley 016 de 2021 Cámara,** *por medio del cual se modifica el artículo 42 de la Ley 1861 del 2017 y se elimina el requisito de definir la situación militar como requisito para acceder al campo laboral*. El proyecto fue archivado conforme al artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.
- **Proyecto de ley 317 de 2021 Cámara,** *por medio de la cual se modifica la Ley 1861 de 2017, se regula la situación militar de hombres transgénero; y se dictan otras disposiciones*. El proyecto sigue en curso.
- **Proyecto de ley 381 de 2021 Cámara,** *por medio de la cual se crea el servicio social PDET y se dictan otras disposiciones.* Es Ley de la República.
- **Proyecto de Acto Legislativo 7 de 2018 Senado,** *por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones.* El proyecto de acto legislativo fue archivado.
- **Proyecto de ley 160 de 2022 C**ámara **- 181 de 2022 Senado,** *por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones. - proyecto que incorpora el Servicio Social para la Paz, artículo 10 y 11. Ley de la República.*
- **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2022 Senado y 268 de 2022 Cámara** *por medio del cual elimina el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política*. Fue archivado conforme al artículo 375 de la Constitución Política de 1991.

Trámite del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2022 Senado y 268 de 2022 Cámara "por medio del cual se elimina el Servicio Militar Obligatorio en Tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política"

El 1° de agosto del año 2022 los honorable Senador *Humberto De la Calle Lombana,*

honorable Senador Angélica Lozano Correa, honorable Senador *Fabián Díaz Plata,* honorable Senador *Iván Leonidas Name Vásquez y los* honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía,* honorable Representante *Juan Diego Muñoz Cabrera,* honorable Representante *Jennifer Pedraza Sandoval,* honorable Representante *Santiago Osorio Marín,* honorable Representante *Juan Sebastián Gómez González,* honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres,* honorable Representante *Carolina Giraldo Botero,* honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas,* honorable Representante *Katherine Miranda,* honorable Representante *Alejandro García Ríos,* honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango,* honorable Representante *Olga Lucía Velásquez,* honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández,* honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República el **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2022,** *por medio del cual se elimina el Servicio Militar Obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política*, iniciativa que fue archivada por no terminar su trámite de primera vuelta en el periodo legislativo en el que fue presentado según el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Esta iniciativa, por expresa voluntad del Senado de la República y atendiendo las recomendaciones del Gobierno nacional y los representantes de las Fuerzas Armadas, incorporó tres modificaciones sustanciales al proyecto original:

1. El desmonte gradual al 2030 de la obligatoriedad del Servicio Militar actual.
2. La importancia de mantener el Servicio Militar como una opción igual de legítima que el Servicio Social y Ambiental para la Paz.
3. Mantener la obligatoriedad del Servicio Militar en caso de guerra exterior o conmoción interna.

Estas modificaciones y la redacción aprobada en el primer y segundo debate en el Senado de la República se mantienen vigentes en el presente proyecto acto legislativo.

Este Proyecto de Acto Legislativo 268 de 2022 Senado y 268 de 2022 Cámara tuvo una audiencia pública en la Comisión Primera del Senado de la República en la cual se escuchó al Gobierno nacional y a las fuerzas armadas de Colombia. A continuación, una síntesis de quienes intervinieron:

Ministro de Defensa, Iván Velásquez Gómez. Señaló que el Presidente Gustavo Petro en sus propuestas de campaña planteó la eliminación del servicio militar obligatorio, la importancia de generar una tendencia hacia la profesionalización de las fuerzas militares que conduce a mayor efectividad y eficacia en el cumplimiento de las funciones. Adicionalmente planteó que existe una gran dificultad presupuestal para pensar en una transformación súbita, y por eso el Gobierno está de acuerdo con la gradualidad en la eliminación del Servicio Militar Obligatorio. Agregó que el Gobierno nacional propone unas nuevas Fuerzas Militares tendientes hacia la paz que contribuyan al desarrollo de las poblaciones, por lo cual la prestación profesional de las Fuerzas va a estar dirigida a cubrir otras actividades, mediante la contribución al desarrollo de las comunidades, por ejemplo.

Ministro de Justicia, Néstor Iván Osuna. Señaló que la postura del Gobierno respecto de este proyecto coincide con lo que ha expresado el Ministro de Defensa, por lo cual acompañan el proyecto.

Mayor General del Ejército Nacional Luis Mauricio Ospina. Resaltó la importancia de la gradualidad del proyecto y de la profesionalización de la fuerza pública.

Jefe de Estado Mayor de Planeación y Políticas del Ejército Nacional, Brigadier General Ruddy Arias Rodríguez. Llevó a cabo una presentación con las respuestas al cuestionario enviado. Entre estas, resaltó que hay 73.835 prestando el Servicio Militar, de los cuales 72.022 son de 18 meses y 1.755 de 12 meses. En cuanto a la viabilidad de la eliminación del Servicio Militar mencionó que no es viable por ningún motivo debido a que el Estado, ante los actuales y futuros desafíos de seguridad humana integral, debe mantener un pie de fuerza que permita cumplir los fines del Estado.

En contraposición propuso un Servicio Militar como proyecto de vida, ante lo cual explicó que esta propuesta brinda beneficios a la población joven como educación superior e ingreso a las escuelas de formación militar con costos cero.

Jefe de Estado Mayor de Personal de la Armada Nacional, Contralmirante León Ernesto Espinosa. Mencionó que dentro de la estructura de la Armada Nacional un 33% son infantes de marina regulares y bachilleres. Además, agregó que el eventual desmonte del Servicio Militar Obligatorio tendría impacto en la presencia que la Armada tiene en el territorio. Finalmente, mencionó que actualmente, como requisito para ser infante de marina profesional se requiere haber prestado el Servicio Militar, por lo cual la eliminación de dicho Servicio tendría un efecto sobre el número de infantes de marina profesionales.

Comandante de Desarrollo Humano de la Fuerza Aérea, Brigadier General Edgar Mauricio Falla. Aclaró que la Fuerza Aérea no cuenta con soldados profesionales, solo tiene soldados que se presentan de manera voluntaria como soldado regular. Por lo anterior, el proceso de la profesionalización de los soldados lo están tratando de desarrollar desde hace algunos años.

Directora de Incorporación de la Policía Nacional, Coronel María Elena Gómez. Resaltó la importancia de los auxiliares bachilleres al interior de la Policía Nacional. Además, mencionó que en este momento tienen 18.568 auxiliares, entre hombres y mujeres, lo que representa el 11% de la planta de la Policía Nacional. Además, resaltó que a partir del 2019, cuando se inició el servicio voluntario de la mujer, se han incorporado 16.948 mujeres. También menciona que el Servicio Militar se convierte en un proyecto de vida institucional para los jóvenes, en la medida que hay un porcentaje de quienes prestan el Servicio que deciden continuar en la institución. Además, resalta que las poblaciones exentas de prestar el servicio, tales como comunidades étnicas, 22.733 jóvenes han prestado voluntariamente el servicio. Finalmente menciona la importancia del Servicio Militar en la labor que lleva a cabo la Policía Nacional, específicamente resalta que el 66% de quienes prestan actualmente el servicio se encuentran en labores de seguridad.

El proyecto fue discutido, modificado y aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado el 20 de septiembre de 2022. Así mismo, fue aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado de la República el 25 de octubre del 2022, dando tránsito a primer debate en la Cámara de Representantes donde se archivó conforme al artículo 375 de la Constitución Política de Colombia.

JUSTIFICACIÓN:

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Conforme a los antecedentes presentados y acatando las recomendaciones de la comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, someto a consideración del honorable Congreso, la eliminación gradual del servicio militar obligatorio por las siguientes razones: i) la prestación del servicio militar se da de manera inequitativa; ii) las consecuencias prácticas de no obtener la libreta militar; iii) las barreras que enfrentan los jóvenes a la hora de objetar conciencia frente a la prestación del servicio militar obligatorio, iv) experiencias a nivel internacional; v) las afectaciones que han sufrido los jóvenes en la prestación del servicio militar obligatorio; vi) la necesidad de hacerlo de manera gradual, vii) la imperante necesidad de profesionalizar las fuerzas militares, viii) La paz total y el Servicio Social para la paz y, ix) la necesidad de un proyecto de acto legislativo para eliminar la obligatoriedad del Servicio Militar.

A continuación se detallan los argumentos de las razones previamente señaladas.

I) La prestación del servicio militar se da de manera inequitativa

En Colombia se ha argumentado que son los jóvenes de estratos 0, 1, 2 y 3 quienes principalmente prestan el servicio militar. Para el año 2015 del total de personas prestando servicio militar, el 80% correspondía a personas de estratos 0, 1 y 2, el 19.5% de estratos 3 y 4 de clase media, y sólo el 0,5% pertenece a los estratos altos, convirtiéndose así el reclutamiento en un factor de fomento de la inequidad social.

Estrato	Soldados bachilleres	Soldados regulares	Soldados campesinos
6	0,02%	0,02%	
5	0,04%	0,01%	
4	0,7%	1,15%	
3	17,11%	15,32%	18,1%
2	55,03%	60,44%	50,48%
1	16,82%	21,22%	14,7%
0	10,28%	1,8%	16,42%

Las cifras anteriores, permiten evidenciar cómo el servicio militar obligatorio en Colombia es inequitativo, siendo únicamente los ciudadanos de escasos recursos los obligados a prestar cumplir esta obligación y con pocas opciones para eludirlo. De tal forma, que el servicio militar obligatorio como funciona en la actualidad, termina por convertirse en una figura que perpetúa las desigualdades existentes impactando de manera desproporcionada a ciertos grupos poblacionales.

Este impacto se evidencia en tres situaciones: i) en primer lugar, debido a que los criterios para aplazar esta obligación contemplados en el artículo 34 de la Ley 1861 de 2017 favorecen a quienes están estudiando, se termina incorporando como conscriptos principalmente a los jóvenes más vulnerables, con menor acceso a la educación; ii) en segundo lugar, aunque las comunidades étnicas se encuentran exentas de prestar el servicio militar, la realidad es que se han visto obligadas a hacerlo conforme lo reconoció la Corte Constitucional en Sentencia T 113 de 2009. Para algunos, esto afecta la vivencia tradicional de sus miembros y deslegitima al Estado dentro de ellas; y iii) en tercer lugar, existe una falta de justicia redistributiva, debido la bajísima remuneración otorgada a los jóvenes conscriptos, que, en el caso colombiano, a partir de la Ley 1861 de 2017 ha mejorado, sin embargo no alcanza ni a la mitad de un salario mínimo para cubrir las afectaciones generadas por los costos que podría implicar para la familia de estos jóvenes su ausencia en el hogar e incluso en ciudades o municipios alejados de su casa.

Por último, es innegable la pérdida social que supone el reclutamiento militar toda vez que desvía a las personas de sus ocupaciones preferentes y de sentar las bases para un proyecto de vida. Pues mientras un joven puede estar ocupando su tiempo durante 12 o 18 meses en formarse en una institución de educación superior o en acceder al mercado laboral, termina dedicando este tiempo a actividades militares en la Fuerza Pública.

Frente a este punto, hay estudios que muestran que el servicio militar obligatorio aumenta significativamente los delitos posteriores al servicio entre las edades de los 23 y 30 años,

afectando particularmente a las poblaciones en condición de vulnerabilidad. De igual forma, se descarta la hipótesis de que el servicio militar pueda "enderezar" a los jóvenes problemáticos ya que por el contrario, el servicio militar obligatorio agrava este comportamiento preexistente. Esto, se explica en parte por el efecto negativo que tiene el SMO en el mercado laboral de los hombres jóvenes de entornos desfavorecidos.

En concordancia con lo anterior, un estudio llevado a cabo en Argentina identificó que aunque el reclutamiento militar puede prevenir algunos delitos al mantener a los jóvenes alejados de las calles y potencialmente mejorar su posterior inclusión en la sociedad, estos no contrarrestan el impacto general de servir en el ejército pues se aumenta la probabilidad de tener antecedentes penales posteriores. El estudio señala que el efecto es más fuerte para las cohortes de nacimiento que participaron en la Guerra de Malvinas, pero también son enfáticos en el efecto nocivo del servicio militar obligatorio en tiempos de paz en los procesos criminales posteriores.

II) Consecuencias prácticas de no obtener la libreta militar

Aunque el artículo 42 de la Ley 1861 establece que "*la situación militar se deberá acreditar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público. Sin perjuicio de la obligación anterior, las entidades públicas o privadas no podrán exigir al ciudadano la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar. Sin embargo, a partir de la fecha de su vinculación laboral estas personas tendrán un lapso de dieciocho (18) meses para definir su situación militar. En todo caso, no se podrán contabilizar dentro de los dieciocho (18) meses, las demoras que no le sean imputables al trabajador"*; la realidad es que, debido a la evidente contradicción que hay en el artículo anterior, la libreta militar sigue siendo un obstáculo para acceder a un empleo digno.

Esta contradicción ocurre porque la Ley 1861 de 2017 contiene las siguientes normas:

1. Existe la obligación de acreditar la situación militar (más no acreditar la definición de la situación militar).
2. Ningún empleador o contratante puede exigir la libreta militar para acceder a un empleo.
3. Las personas declaradas no aptas, exentas o que hayan superado la edad de incorporación pueden ingresar a un empleo sin haber definido la situación militar, pero tienen 18 meses para definirla.

Las dos primeras normas están orientadas a señalar que no se puede exigir la libreta militar para acceder a un empleo, por lo cual, al ser este el documento con el que se acredita la definición de la situación militar no se exige que esta se haya definido, lo único que debe acreditarse para ingresar al empleo es la situación militar, es decir, en qué estado del trámite de definir la situación está la persona (inscrito, citado, en concentración, en liquidación, reservista o remiso).

Sin embargo, la tercera norma resulta contradictoria pues si el espíritu del legislador era eliminar el obstáculo para acceder al empleo que representa la libreta militar, esta norma parece sugerir que sólo estos grupos pueden acceder al empleo sin definir la situación militar, a pesar de que el cuerpo normativo no se dice expresamente.

Hoy en el país hay miles de jóvenes que están en condiciones de trabajar pero que no encuentran un empleo. Para julio de este año (2022) la tasa de desempleo para los jóvenes entre los 14 y los 28 años fue del 19,4%, mientras que para la población en general fue del 11,3%. Si bien las consecuencias sociales y económicas de la pandemia de la Covid-19 agudizaron el problema, desde tiempo atrás los jóvenes se han encontrado con una serie de obstáculos que los han hecho tener muchas más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Según el Ministerio del Trabajo de Colombia (2020), se encuentran con barreras individuales (carencia de documentos, carencia de estudios o carencia de experiencia), organizacionales (sesgos, prejuicios e imaginarios sobre los jóvenes y desconocimiento de beneficios por vincular jóvenes) y del entorno (división sexual del trabajo del hogar, escasa provisión de servicios en la ruralidad, entre otras circunstancias sociales, económicas y políticas) que inciden negativamente en su camino hacia la empleabilidad.

Lo anterior, no solo tiene implicaciones negativas en el presente de los jóvenes que ante una pérdida o caída de sus ingresos tienen más probabilidades de caer en la pobreza ya que cuentan con menos ahorros a los que recurrir (OCDE, 2020a), sino también en su futuro. Según la Organización de las Naciones Unidas (2010) en su documento de acciones prioritarias por la juventud mundial, "*el desempleo crea una amplia gama de trastornos sociales y los jóvenes están particularmente expuestos a sus efectos nocivos: falta de desarrollo de los conocimientos técnicos, escaso amor propio, marginalización, empobrecimiento y enorme derroche de recursos humanos"*. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016), ha advertido que *"estar desempleado a una edad temprana tiene efectos duraderos en términos de trayectorias profesionales y ganancias futuras. Los jóvenes con antecedentes de desempleo se enfrentan a un menor desarrollo profesional, oportunidades, menores niveles salariales, peores*

perspectivas para mejores trabajos y, en última instancia, pensiones más bajas".

En cuanto respecta a la consideración de orden Constitucional que sustenta el presente proyecto, resulta importante tener en cuenta que el derecho fundamental al trabajo tiene una preponderante posición dentro de la Constitución Política de 1991, pues desde el preámbulo se perfila como un valor teleológico esencial de la Constitución; en el arts. 25 superior, se dispone: *"toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"* y en el último inciso del art. 53 se consagra que: *"La ley, los contratos, los acuerdos y los convenios del trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"*. Además, el derecho al trabajo tiene una doble connotación como elemento preponderante de interpretación por su calidad de Derecho Humano reconocido en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, especial relevancia que se otorga a través del Bloque de Constitucionalidad del art. 93 de la Carta.

Esto le impone al Estado la carga de procurar una especial protección al Derecho al Trabajo, tal y como lo ha determinado la Corte Constitucional en varias decisiones de las que vale la pena resaltar la Sentencia C–055 de 1999. La Corte también ha tenido la oportunidad de estudiar –en sede de tutela– la incidencia que tiene el servicio militar en el ejercicio del Derecho Fundamental al Trabajo, en la Sentencia T–476 de 2014 señaló:

"implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona, dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía" (...) este derecho, además, comporta la exigencia de su ejercicio en condiciones dignas y justas, es decir, su realización en un entorno sin características humillantes o degradantes o que desconozca los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución, y además que permita su desarrollo en condiciones equitativas para el trabajador."

De esto se desprende que el legislador tiene la obligación de eliminar todo tipo de barreras que impidan a los colombianos un ejercicio libre, digno y justo del derecho fundamental al trabajo, tal y como pasa con la prohibición contenida en la Ley 48 de 1993.

III) Las barreras que enfrentan los jóvenes para objetar conciencia a la hora de prestar el servicio militar obligatorio.

Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-108 de 2016, se tiene como fundamentos de la libertad de conciencia que: *(i) nadie podrá ser objeto ni de acoso ni de persecución en razón de sus convicciones o creencias; (ii) ninguna persona estará obligada a revelar sus convicciones y (iii) nadie será obligado a actuar contra su conciencia.* De acuerdo con los planteamientos anteriores, se cataloga el derecho fundamental a la objeción de conciencia como el reconocimiento del derecho a la libertad de conciencia, el cual no constituye una evasión al ordenamiento jurídico, "*sino que por el contrario, toda sociedad democrática debe estar interesada en el respeto de los derechos individuales de cada uno de los ciudadanos. No se trata de hacer prevalecer el interés de uno o unos pocos frente a muchos o la inmensa mayoría."*

Frente a este pronunciamiento, la comunidad internacional coincide en que "cuando el Estado admite la objeción de conciencia de un particular, está potenciando en beneficio de toda la sociedad *ese valor fundamental"*. Por tal razón, la necesidad de su aplicación se basa en salvaguardar la seguridad, el orden, la salud y la moral pública, así como los demás derechos y libertades de todos los ciudadanos.

A pesar de ello, objetar en conciencia la prestación del servicio militar resulta ser una figura poco garantista al darle prevalencia a las obligaciones impuestas por el Estado frente a los derechos y libertades de los ciudadanos, debido a que es común que como *ultima ratio* se acuda a dicha figura en algunos casos, como ocurre cuando se encuentra pendiente definir la situación militar; se ha incurrido en un reclutamiento forzoso; o por desistimiento expreso.

En este orden de ideas, es posible anteponer la objeción de conciencia en la prestación del servicio militar, pero antecedida por una situación que coacciona al ciudadano a sumergirse en el ámbito en contraposición de las convicciones que atentan contra su integridad por la implicación del hacer uso y/o porte de armas con el fin de combatir.

En concordancia con las manifestaciones de la Corte, en relación a la consolidación de la naturaleza de las convicciones para invocar la declaratoria de objeción de conciencia en la prestación del servicio militar, se deben cumplir con los parámetros de profundización, fijación y sinceridad que permitan otorgar la medida. Además, por medio de sus decisiones ha señalado el cumplimiento de otros requisitos para surtir el trámite que rechaza el valor de la identidad personal interior al ser evaluada, y de esta manera, estipular el correspondiente reconocimiento por parte del Estado y de las Fuerzas Militares.

El derecho a la objeción de conciencia en contraposición a la prestación del servicio militar, actualmente goza de vacíos normativos que conllevan a la inestabilidad de las decisiones por la confrontación entre el deber constitucional y los derechos fundamentales. Ante este escenario, la eliminación de la prestación del servicio militar en tiempos de normalidad resulta efectiva dada

la prevalencia del contexto social fundado en la paz estable y duradera por el cumplimiento de la seguridad nacional a cargo de los demás miembros de las Fuerzas Militares y de los ciudadanos, en general, en virtud del deber de cuidado.

VI) Experiencias a nivel internacional

Si se entiende que la razón de ser de esta imposición es la noción de servicio a la patria, es posible remontarse a la experiencia de Argentina, Chile y Perú, o a los EE.UU. y varios países de Europa, los cuales han preferido replantear la idea de tomar las armas como forma de servir a la patria y ampliar las posibilidades de orientar este deber ciudadano hacia lo comunitario.

Las experiencias internacionales han demostrado que cuando se opta por eliminar la obligatoriedad del servicio militar hay una reducción en el gasto militar que le permite al Estado orientar estos recursos en instituciones que pueden también ejercer soberanía en el territorio a través de la inversión en proyectos de la economía nacional y del ámbito social, mejorando proporcionalmente la calidad de vida de la ciudadanía.

Según *The World Factbook* (2020) de 195 países del mundo tan solo 66 conservan el servicio militar obligatorio. A nivel internacional existe una tendencia por desmontar el servicio militar obligatorio. Países como Argentina, Australia, Barbados, Bélgica, Belice, Bulgaria, Canadá, Costa Rica, Croacia,

España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido, entre otros, han desmontado el servicio militar obligatorio. Actualmente en América Latina sólo seis países tienen servicio militar obligatorio: México, Guatemala, Cuba, Brasil, Paraguay y Colombia.

El siguiente gráfico presenta el estado actual del servicio militar a nivel mundial.



Ilustración 1 Estado actual del SMO a nivel mundial. Fuente: Temblores Org (2022).

Resulta de particular relevancia en este apartado el caso de Perú, pues luego de la finalización del conflicto armado con los grupos Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amarú, el Estado replanteó la obligatoriedad del servicio militar para los jóvenes que cumplían la mayoría de edad. De tal forma, que en 1999 se creó el nuevo sistema de prestación del servicio militar de forma voluntaria.

Esta situación supuso un reto para las Fuerzas Armadas ya que en un escenario de conflicto armado interno, se requirió de estrategias innovadoras y eficaces que permitieran cumplir con los objetivos constitucionales y con las cifras requeridas para mantener el pie de fuerza en el ejército. Por esta razón, implementaron el programa de becas de inclusión social, llamado también Programa Beca 18, que consistía en capacitar al personal de tropa en competencias que aseguren su reinserción en la sociedad, una vez cumplido su tiempo de servicio en filas; para ello se establecieron Centros de Capacitación Técnico Productiva, (Cetpro) de carácter multidisciplinarios en cada cuerpo de Ejército a los cuales accedían el personal de tropa en el último semestre del servicio activo. Así, a medida que los contingentes iban cumpliendo su tiempo de servicio en filas, egresaban promociones de personal calificado de manera que al final del servicio, se les permita integrarse a la fuerza laboral o población económicamente activa.

V) Afectaciones a los jóvenes obligados a prestar servicio militar:

Actualmente 82.799 jóvenes prestan Servicio Militar en Colombia, de esta cifra 70.583 están en el Ejército, 9.319 en la Armada y 2.897 en la Fuerza Aérea. Aunque la cifra puede considerarse como significativa, la mayoría de jóvenes desempeñan tareas administrativas y de seguridad en las diferentes guarniciones militares. Por ejemplo en el Ejército solo 26.809 desarrollan operaciones militares a través de tareas defensivas, de estabilidad y cumplen misiones para proteger a la población, los bienes y la infraestructura estratégica del país.

A pesar de lo anterior, en el último cuatrienio los jóvenes obligados a prestar el servicio militar se han visto envueltos en eventos negativos asociados con su presencia en zonas de conflicto. En el Ejército, 50 jóvenes fueron asesinados, siendo la mayoría víctimas de minas; 176 fueron heridos; y 7 jóvenes han sido víctimas de secuestro.

La siguiente tabla discrimina cada una de las afectaciones a esta población dentro del Ejército Nacional.

EVENTO	2019	2020	2021	2022	CANTIDAD
ASESINADO EN COMBATE	1	2	2	7	12
ASESINADO POR MINAS	5	1	10	5	21
ASESINDADO POR FRANCO TIRARDOR	-	-	1	-	1
ASESINADO POR HOSTIGAMINETO	-	1	1	6	8
ASESINADO POR PISA SUAVE	-	1	1	-	2
ASESINADO POR PLAN PISTOLA	1	4	1	-	6
TOTAL	7	9	16	18	50

EVENTO	2019	2020	2021	2022	CANTIDAD
HERIDO EN COMBATE	2	4	8	18	32
HERIDO POR ACCION DE MINAS	21	9	33	19	82
HERIDO POR FRANCO TIRADOR	1	1	1	1	4
HERIDO POR HOSTIGAMIENTO	16	8	18	13	55
HERIDO POR PLAN PISTOLA	1	1	1	-	3
TOTAL	41	23	61	51	176

EVENTO	2018	2019	2020	2021	CANTIDAD
SECUESTROS	3	-	1	3	7
TOTAL	3	-	1	3	7

Fuente: Ejército Nacional. Análisis del impacto de la modificación del Servicio Militar Obligatorio. Presentado en la Comisión Primera del Senado el 20 de septiembre de 2022.

Conforme a lo anterior, no podemos seguir condenando a nuestros jóvenes a ser víctimas de la guerra. Sobre todo, cuando esto impacta de manera desproporcionada a los jóvenes en condición de vulnerabilidad.

VI) La necesidad de hacerlo gradualmente

El proyecto de acto legislativo sometido a consideración del Congreso, no pretende desconocer los retos en materia de seguridad que enfrenta el país, ni los objetivos que cumple el servicio militar obligatorio, como mecanismo para aumentar la capacidad de la fuerza pública para cumplir su mandato constitucional.

Sin embargo, desde el Congreso de la República se debe reconocer que las amenazas que enfrenta el Estado no son las mismas que aquellas identificadas en el marco de la Constitución de 1886. Por el contrario, el mundo ha avanzado y se da cuenta de que hoy los ejércitos tienen menos hombres pero son más eficientes y precisos en su accionar.

A su vez, el servicio militar obligatorio, como está concebido en la actualidad, no está cumpliendo con las expectativas de sus partes: los jóvenes no ven atractivo la prestación del servicio por su obligatoriedad y falta de prerrogativas y las direcciones de reclutamiento de la fuerza pública sólo están cumpliendo alrededor del 60% de las metas anuales de reclutamiento. Esto representa una considerable reducción en la capacidad operativa de la Fuerza Pública puesto que existe una sobre dependencia de los efectivos que provee el servicio militar obligatorio en el despliegue de la fuerza pública sin que existan alternativas que busquen resolver esta necesidad, como lo es la profesionalización progresiva de sus efectivos.

Por esta razón y con el fin de impulsar una iniciativa legislativa prudente, se propone que el desmonte gradual del servicio militar obligatorio, la creación de un servicio social para la paz y la profesionalización de la fuerza pública para los diez años siguientes a su promulgación; tiempo suficiente para, al tiempo de su desmonte, se incremente progresivamente los recursos y las capacidades necesarias para que la fuerza pública esté en condiciones óptimas de enfrentar los retos propios del contexto actual.

Al respecto, en el oficio MDN-DMSG-GAL-22 del 13 de septiembre de 2022 el Ministerio de Defensa Nacional da alcance a las proposiciones 40 y 41 de la Comisión Primera del Senado respecto a al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2022 Senado y 268 de 2022 Cámara, afirmando que "*la eliminación del Servicio Militar Obligatorio podría ser un camino gradual y armónico que le permita a los colombianos acudir a la carrera militar por voluntad y no de manera forzada, lo que implica necesariamente la profesionalización de las Fuerzas Militares y de Policía y este a su vez en su presupuesto*".

VII) La importancia de profesionalizar a las Fuerzas Militares

El servicio militar obligatorio como está concebido en la actualidad está fracasando en su objetivo de reclutar nuevos efectivos los últimos años. Según los cálculos de las fuerzas militares, en la última década ha habido una reducción del 60% de la incorporación de nuevos soldados respecto a las incorporaciones planeadas. Para ilustrar esto, el Ejército Nacional pasó de 225.076 efectivos en el 2013 a 188.783 efectivos en el 2022. En este año, el Ejército Nacional sólo cumplió el 66% de las metas de incorporación lo que significó una reducción de 606 pelotones. Este comportamiento ha sido similar en la Armada y en la Fuerza Aérea a pesar del mandato constitucional del Servicio Militar Obligatorio para los hombres mayores de 18 años. Adicionalmente, en los últimos 10 años sólo el 24% de los jóvenes que han pasado por el Servicio Militar se incorporan a las fuerzas armadas a través de la carrera militar, perdiéndose así, tiempo y recursos en un 66% reclutados y entrenados en un servicio que no los convoca a integrarlos como parte de su proyecto de vida. Todo lo anterior, evidencia que el servicio militar obligatorio no es atractivo para la juventud colombiana y está siendo ineficaz en la incorporación de nuevos efectivos a las fuerzas militares y en aumentar su capacidad operativa.

Es por esto que las Fuerzas Armadas están estudiando una serie de propuestas para hacer del Servicio Militar un proyecto de vida atractivo para los jóvenes del país y de paso, transitar hacia la profesionalización de sus efectivos. Algunas de las propuestas incluyen: crear un servicio militar voluntario, optimizar tecnológicamente la operatividad de la Fuerza Pública, establecer una sola modalidad en tiempo de prestación

del servicio, fortalecer el componente social y ambiental, aumentar la bonificación para el Servicio Militar como opción de empleabilidad, acceso gratuito a la movilidad de carrera, preparación para el trabajo (certificación como técnico laboral), entre otras.

Estas propuestas requieren una modificación total a la Ley de Reclutamiento, Ley 1861 de 2017 y ajustes normativos a los decretos subsidiarios, así como la inyección de presupuesto adicional para tales fines que podría ser otorgado de manera gradual.

Así pues, el desmonte progresivo del Servicio Militar Obligatorio que propone este proyecto de acto legislativo se convierte en una oportunidad para transformar los medios, incentivos y objetivos de la incorporación a las fuerzas armadas de Colombia, buscando su progresiva profesionalización, brindando mayores garantías a los jóvenes que decidan autónomamente participar en ellas a través de un Servicio Militar como proyecto de vida y buscar alternativas más novedosas y atractivas para solucionar definitivamente las dificultades para el reclutamiento de nuevos efectivos, siendo más eficientes y eficaces con los recursos invertidos en los servicios de reclutamiento y entrenamiento.

VIII) Paz Total y el Servicio Social para la Paz

El 05 de noviembre de 2022, el Presidente de la República sanciona la Ley 2272 de 2022 "por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz y se dictan otras disposiciones".

En esta ley ordinaria se aprobó el Servicio Social para la Paz como una alternativa al Servicio Militar. Allí se incluyen 11 modalidades 1. Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas. 2. Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos, la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. 3. Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz. 4. Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización. 5. Servicio social para la protección de la naturaleza, la biodiversidad, las fuentes hídricas, hábitats marinos y costeros, ecosistemas estratégicos, la riqueza ambiental y forestal del país. 6. Servicio social para promover la paz étnico, cultural y territorial, respetando el derecho de autodeterminación, la autonomía, usos y costumbres de las comunidades étnicas, y la cultura campesina. 7. Servicio social para la protección y cuidado de las personas en condición de discapacidad y personas mayores en condición de vulnerabilidad. 8. Servicio social para el trabajo en la reforma rural integral. 9. Servicio social para ser vigía del patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación. 10. Servicio social para el trabajo con personas damnificadas o afectadas por fenómenos o amenazas naturales. 11. Servicio social para promover la educación y las actividades relacionadas en materia de gestión del riesgo y cambio climático.

El presente proyecto de acto legislativo blinda constitucionalmente esta disposición legal recién creada por iniciativa del Gobierno nacional y evita así, posibles derogatorias o condicionantes que pueda ocasionar una posible demanda de constitucionalidad por la vigencia del artículo 216 de la Constitución Política de Colombia. En particular, debido a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-084/2020, C-561/1995, C-339/1998, C-456/2002, SU-277/1993, C-511/1994) ha señalado que la obligatoriedad de la prestación del servicio tiene rango constitucional y que la ley sólo podrá determinar las prerrogativas y las exenciones para la prestación del mismo, por ende sólo a través de un proyecto de acto legislativo podría modificarse la obligatoriedad aún vigente en la constitución como se ha argumenta en el punto VIII de la presente exposición de motivos.

Además, este proyecto propone no sólo eliminar la obligatoriedad del Servicio Militar o crear una alternativa válida como el Servicio Social para la Paz sino que, contempla una temporalidad para su desmonte y la necesidad de profesionalizar a la fuerza pública y sus fuerzas armadas con mejores condiciones para un reclutamiento efectivo, calificado y voluntario.

IX) La necesidad de un proyecto de acto legislativo para eliminar la obligatoriedad del Servicio Militar en Colombia.

La Corte Constitucional ha interpretado, sistemáticamente, que el Servicio Militar es una obligación correlativa que surge del derecho de los colombianos a que el Estado defienda su independencia nacimiento, mantenga la integridad territorial y asegure la convivencia pacífica en sus habitantes (Sentencia SU-277/1993).

La Corte consideró (Sentencia C-511/1994) que la Constitución impone a los ciudadanos, en relación con la fuerza pública, obligaciones genéricas y específicas. La primera referida a respetar y apoyar las autoridades democráticas y defender y difundir los derechos humanos para la convivencia pacífica y la segunda corresponde a la obligación de tomar las armas cuando la necesidad pública lo exija para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. "*La prestación del servicio militar corresponde a un deber ineludible de la persona, fundamentado en el principio de prevalencia del interés general (art. 1º superior) y como expresión concreta*

del cumplimiento de la Constitución y la ley" (Sentencia C-561 de 1995).

Recientemente, la Corte ha reiterado la postura jurisprudencial descrita que entiende el servicio militar como un deber derivado del inciso 2º del artículo 216 de la Constitución, en el sentido de que todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones. De igual manera, ha referido que dicha obligación también se sustenta en el inciso 2º del artículo 2º superior, que indica que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia. (Sentencia T-218 de 2010).

La Corte Constitucional ha reflexionado sobre la inexistente explicitud de la obligación del servicio militar en Colombia en el artículo 216 de la Constitución Política, toda vez que esta sólo refiere a la obligación de los colombianos a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, así como la facultad que tiene la ley para determinar las condiciones en las que se exime la prestación del mismo y sus prerrogativas. Una lógica simplista, dice la corte, interpretaría que la obligación referida sólo se encuentra exclusivamente en la norma que la consagra; sin embargo, esto no ausculta el trasfondo político-jurídico en se que apoya la carga impuesta por la norma.

"Sería ingenio admitir que el Estado puede responder por su obligación de "defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica, si no dispone de los medios coercitivos que requiere para asegurar esos fines" (...) ciertamente, es a partir de la admisión de estos dos supuestos, esto es, del deber y del medio para lograrlo, como se justifica la obligación de "todos los colombianos" de prestar el servicio militar salvo excepciones legales. Esta es, como resulta fácil deducirlo, una obligación correlativa que surge precisamente del derecho de los colombianos a que el Estado asuma, como unos de sus cometidos esenciales que le encomienda la Carta, la obligación de "defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica" (Sentencia SU-277 de 1993)

En conclusión, la obligatoriedad del Servicio Militar en Colombia está consagrado en el artículo 216 como un deber de naturaleza constitucional (Sentencias C-511/1994 y C-561/1995) y está en el legislador la facultad de definir las condiciones que en todo tiempo se exime del mismo y las prerrogativas en la prestación del servicio, facultad que ha sido desarrollada en las Leyes 4 de 1994, 1184 de 2008 y 1861 de 2017.

Dadas estas circunstancias, si el legislador en representación del constituyente primario quiere modificar o derogar la obligación constitucional de todos los colombianos a prestar servicio militar, deberá hacerlo en el orden que corresponde, este es, el orden constitucional, es decir, a través de la aprobación de un proyecto de acto legislativo en el Congreso de la República. Los demás esfuerzos como el de la creación de un servicio social y ambiental para la paz o la ampliación de excepciones para la prestación del mismo a través de leyes ordinarias y/o estatutarias, solo corresponden al condicionamiento de una obligación vigente en la constitución y no a la eliminación de esa obligación y al planteamiento de alternativas que mitiguen su impacto en el cumplimiento de los deberes del Estado relativos al sostenimiento de la independencia nacional, la integridad territorial y la convivencia pacífica, objetivos que buscan el presente acto legislativo.

CONFLICTO DE INTERESES –

Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, indicaré las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables Congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca limitar el servicio militar obligatorio a cuando el país se encuentre en Estado de Guerra Exterior o Estado de Conmoción Interior, mientras que en situación de normalidad: i) se elimina progresivamente la obligatoriedad del servicio militar, ii) se establece la prestación obligatoria para todos los colombianos y colombianas entendida como un servicio social y ambiental para la paz, enfocada en trabajos sociales, ambientales y culturales de utilidad pública; iii) la habilitación a que se preste el servicio militar de forma voluntaria, iv) busca la profesionalización de las fuerzas militares de Colombia y, v) busca cualificar los procesos de reclutamiento de las fuerzas militares. Votar positiva o negativamente el proyecto objeto de estudio, al ser un beneficio general para la juventud colombiana y el las Fuerzas Armadas independientemente de si se es parlamentario o no, no genera ningún conflicto de interés

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en Sentencia C-1040 de 2005: "*la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a*

todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el Gobierno y la oposición y las entidades territoriales"[1].

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De los honorables Congresistas,

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara

HUMBERTO DE LA CALLE
Senador de la República

BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente - ASI	**ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ** Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico
JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo	**NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ** Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena MAIS.
LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Camara Departamento de Arauca Partido Cambio Radical	**WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ** Representante a la Cámara por Caldas Gente en Movimiento
Luis Carlos Ochoa Tobón **Representante a la Cámara**	**AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO** Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico

JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Partido Dignidad y Compromiso	**JAIME RAÚL SALAMANCA** Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
FABIÁN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	**ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA** Senadora de la República Pacto Histórico
ETNA TAMARA ARGOTE CALDERON Representante a la Cámara por Bogota Pacto Histórico PDA	**DAVID RACERO MAYORCA** **Representante a la Cámara** **Pacto Histórico**
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	**MARTHA ISABEL PERALTA** Senadora de la República Pacto Histórico - Mais
ARIEL AVILA Senado de la República	**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO** Representante a la Cámara por Santander

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Representante a la Cámara Partido de la U	**LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara	**JUAN CAMILO LONDOÑO** Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	**CAROLINA GIRALDO BOTERO** Representante a la Cámara por Risaralda Alianza Verde
ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	**SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Pacto Histórico

[1] Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-1040 De 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.





CONTENIDO

Gaceta número 966 - Lunes, 31 de julio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVOS **Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 035 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios..... 1

Proyecto de Acto Legislativo número 045 de 2023 Cámara, por medio del cual se profesionaliza la fuerza pública de Colombia, se elimina gradualmente el Servicio Militar Obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política..... 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023