



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

**CONCEPTO SOBRE EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA 091 DE 2022 CÁMARA “*POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL LIBRE DESARROLLO DE LA
PERSONALIDAD, LA DIGNIDAD HUMANA Y EL DERECHO A SALUD
PROMOVIENDO BUENAS PRÁCTICAS DE CUIDADO, REDUCCIÓN DE RIESGOS
Y MITIGACIÓN DE DAÑOS EN LOS USOS Y CONSUMOS DE SUSTANCIAS
PSICOACTIVAS EN EL TERRITORIO NACIONAL*”**

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias que le asignó la Ley 1147 de 2007, procede a emitir un concepto sobre el trámite legislativo del proyecto de ley 091 de 2022 Cámara “*por medio del cual se protegen los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a salud promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional*”, de acuerdo con la solicitud formulada el 12 de septiembre de 2022, por el Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Doctor David Ricardo Racero Mayorca.

En relación con la tipología del proyecto de ley en estudio, es forzoso definir el elemento teleológico del proyecto normativo para su respectivo trámite. En este sentido, el problema jurídico se centra en establecer ¿si la norma tiene la categoría de ley estatutaria o ley ordinaria?

El objeto del proyecto de ley es reducir riesgos y mitigar daños en la salud de los consumidores de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el territorio nacional, a través de la educación, acceso a la información, y tratamientos diferenciados con la creación y aplicación de políticas públicas, que permitan el consumo de dichas sustancias dentro del ámbito del libre desarrollo de la personalidad, dignidad humana, diversidad y prácticas culturales.

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

La Constitución Política consagra el respeto a la dignidad humana, y el libre desarrollo de la personalidad teniendo como únicas limitaciones la prevalencia al interés general y el orden jurídico, a saber:

“ARTICULO 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.” (Subrayado fuera de texto)

(...)

“ARTICULO 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.” (Subrayado fuera de texto)

(...)

“ARTICULO 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.” (Subrayado fuera de texto)

(...)

“ARTICULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.” (Subrayado fuera de texto)

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

(...)

En el artículo 49 la Constitución Política establece la obligación que tiene toda persona de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, sin exceptuar la obligación del Estado de atender en salud a toda su población en especial a las personas que consumen sustancias psicotrópicas, así:

“ARTICULO 49. Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: 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.

(...)

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.

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.” (Subrayado fuera de texto)

En cumplimiento de este mandato constitucional se crearon las Leyes 1787 de 2016 que tiene por objeto “*crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano*”, y 1566 de 2012 que establece “*el consumo, abuso y adicción a las sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas en un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado,*

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 manifiesta que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Sin embargo, como integrantes de una sociedad democrática deben respetar los derechos y libertades de la comunidad, satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar, pues solo dentro de esta puede desarrollar libre y plenamente su personalidad:

“Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

(...)

“Artículo 25

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

(...)

“Artículo 29

Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.” (Subrayado fuera de texto)

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

Contexto normativo que manifiesta la protección especial de los derechos fundamentales, no obstante, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, son protegidos por el hecho de vivir en comunidad lo que conlleva unos límites justos. Tesis desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

En la sentencia C-221 de 1994 la Corte Constitucional determinó que todo Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía de la personalidad y el libre desarrollo de la personalidad debe cumplir su obligación de regular, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, las circunstancias en donde el consumo de sustancias psicoactivas resulta nocivo para la sociedad, lo que conlleva a un límite pertinente:

“El legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquéllas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras ésta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige. Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales.”

(...)

“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.”

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

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.” (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional en la sentencia C- 756 de 2008 estableció reglas interpretativas que permiten determinar qué proyectos de ley sobre derechos fundamentales deben ser tramitados como ordinarios o estatutarios, y que la teoría del núcleo esencial es una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, así:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado cinco reglas interpretativas que permiten conocer cuáles son las regulaciones sobre derechos fundamentales que deben ser objeto de ley estatutaria y en que casos corresponde al legislador ordinario establecer las limitaciones o restricciones del derecho, a saber: i) La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario; ii) La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. En consecuencia, el trámite legislativo ordinario o estatutario será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe; iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria; iv) las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada y, v) Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario. Al respecto, la Corte dijo que “las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.”

(...)

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección.

(...)

El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección.

(...)

Los criterios que sirven de apoyo para determinar el contenido esencial de un derecho fundamental, son principalmente dos: i) hacen parte del núcleo esencial las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría y, ii) integran el núcleo esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable. Esto explica entonces por qué el constituyente exigió que la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales esté sometida a la reserva de ley estatutaria, pues es evidente que la brecha que separa la limitación legítima del núcleo y su anulación (que por ese hecho resultaría contraria a la Constitución) no sólo es muy sensible, sino que además requiere de un debate legislativo responsable, consciente y fundamentado que soporte la decisión.” (Subrayado fuera de texto)

En relación a la tipología de las leyes y sus diferencias la Corte Constitucional en la sentencia SU 938 de 2010 concluyó que las leyes estatutarias requieren de un procedimiento especial lo que brinda una seguridad y protección a la suprema constitucional, en la medida que se dirime el núcleo esencial de los derechos fundamentales:

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

“La diferencia entre las leyes orgánicas y las estatutarias frente a las ordinarias radica en el proceso de elaboración que debe seguirse, lo que refleja una mayor rigidez de las leyes orgánicas y las leyes estatutarias respecto de las leyes ordinarias. Adicionalmente, tanto leyes estatutarias, como leyes orgánicas tienen materias a ellas reservadas, las cuales determinan exclusividad en la posibilidad de regulación, dando como resultado la imposibilidad que dichas materias sean reguladas por una disposición o precepto de naturaleza diferente al establecido en la Constitución. Una forma análoga de ver el mismo asunto sería que el constituyente, dentro del contexto de la competencia normativa general que tiene el legislador, determinó que ciertas materias fueran reguladas por medio de un procedimiento especial, que implica mayor consenso y, en algunos casos, seguridad acerca de su adecuación con la Constitución antes de entrar en vigencia.”
(Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado en la Sala de lo Contencioso Administrativo en el fallo N 11001-03-24-000-2018-00399-00 profirió que al legislador estatutario le asiste la obligación de desarrollar aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales relacionados con regulación integral; consagración de límites, excepciones y prohibiciones; principios básicos previstos para su ejercicio, entre otros:

Por ello, al legislador estatutario le corresponde desarrollar los aspectos principales del núcleo esencial de los derechos fundamentales, relacionados con: (i) la regulación de manera integral, estructural y completa del derecho; (ii) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones; (iii) los principios básicos previstos para su ejercicio; (iv) el desarrollo de los procedimientos y recursos para la protección directa de los derechos de naturaleza judicial y administrativa; y, (v) las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos.

(...)

En orden a resolver si lo dispuesto en el decreto 1844 transgrede o no el principio de reserva de ley estatutaria, es menester referirse a la exposición de motivos que sirve de sustento a su contenido normativo.

En tal sentido, el decreto demandado se justificó en la “necesidad inaplazable” de reglamentar el CNSCC, “teniendo en cuenta (...) que muchos distribuidores de sustancias psicoactivas (marihuana,

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

cocaína, bazuco, éxtasis, anfetaminas etc.) portan y comercializan dosis mínimas, bajo el amparo de la dosis personal o de aprovisionamiento, en el espacio público y se muestran como enfermos consumidores, para evadir la justicia”.

(...)

Desde la anterior perspectiva, no cabe duda que las disposiciones que parecerían relacionadas con los derechos fundamentales a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad de los usuarios del mercado de drogas ilegales, están circunscritas a un grupo poblacional que ejecuta una actividad transgrediendo intereses y derechos ajenos sin que la Constitución Política les haya reconocido esa potestad, que ciertamente se encuentra proscrita por el artículo 49 superior.

Indudablemente el acto acusado atiende a la finalidad de controlar los efectos nocivos que genera dicho negocio ilícito en las costumbres, en los esquemas valorativos y en las relaciones de poder, sin que se quisiera regular con el mismo un derecho fundamental, en tanto fue expedido con el objetivo de reglamentar parcialmente la Ley 1801 de 2016 en lo relativo a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.

Es de resaltar, entonces, que los derechos relacionados con el uso y consumo de la llamada dosis mínima de SPA, no fueron regulados ni afectados por el Gobierno Nacional en el decreto 1844. Así, entonces, del análisis del contenido del decreto 1844 no se observa que haya abordado temáticas concernientes al núcleo esencial de los derechos fundamentales, comoquiera que las instrucciones allí contenidas son directrices sobre la forma cómo se debe materializar lo normado por el CNSCC en cuanto a la infracción relativa al porte y tenencia de SPA, razón por la que este cargo tampoco está llamado a prosperar. (Subrayado fuera del texto).

El Máximo Tribunal Constitucional en el fallo C- 253 de 2019 precisó el deber del Estado en armonizar la protección de los derechos fundamentales con las políticas de protección a la comunidad:

“Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones, también resaltadas por las intervenciones, los derechos fundamentales en un estado social y democrático de derecho no son absolutos, están limitados en su ejercicio por el respeto al goce efectivo de los derechos de otras personas, así como por el respeto prevalente al interés general y a la protección de la integridad el espacio público. No obstante, reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto bajo un estado social y democrático de derecho no implica, en modo alguno, aceptar que toda limitación que se imponga a un derecho en virtud de la protección de los derechos de los demás, sea razonable y

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

proporcionada constitucionalmente. El reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto, no exime al juez constitucional de sus obligaciones de respetarlos, protegerlos o garantizarlos, y, por tanto, evaluar la razonabilidad constitucional de las restricciones o limitaciones que se pretenda imponer. En otras palabras, se trata de armonizar la protección de todos los derechos; de aquellos que se busca proteger con la restricción, como los que se están restringiendo. Por eso, en un estado social y democrático de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, no toda norma es bienvenida.” (Subrayado fuera del texto).

En el fallo C- 913 de 2020 el Tribunal Constitucional Supremo precisó los contenidos de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, a saber:

“La reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”.(Subrayado fuera del texto).

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia C- 015 de 2020 sustentó que en general todas las leyes afectan eventualmente un derecho fundamental, ya sea porque establecen un límite o desarrollan sus elementos, por lo tanto se debe aplicar el criterio de interpretación restrictivo y material de los asuntos que deben ser sometidos a un procedimiento legislativo estatutario:

“Para la Corte Constitucional, la reserva de ley estatutaria procura someter a mayor discusión democrática y control la regulación de ciertas materias que cuentan con un trámite legislativo cualificado, debido a su importancia para el Estado Social de Derecho, por ejemplo los derechos fundamentales y sus garantías. En ese contexto, la jurisprudencia ha defendido un criterio de interpretación restrictiva y otro material en cuanto a la procedencia de los asuntos que deben ser

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

sometidos al trámite de ley estatutaria. Además, ha construido varias reglas que permiten identificar cuando una regulación de derechos fundamentales está obligada a surtir el procedimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

Las leyes estatutarias fueron entendidas por la Asamblea Nacional Constituyente como “una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución”. A su vez, las leyes mencionadas tienen como función principal liberar el texto constitucional de la regulación detallada de ciertos asuntos importantes para la Constitución y delegarla en el Congreso de la República.

Dicha autorización se encuentra sujeta a varias condiciones especiales de orden superior. La primera, y quizá fundamental, consiste en que solo tienen reserva de ley estatutaria algunas materias específicas, a saber: a) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) la administración de justicia; c) la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, así como el estatuto de la oposición y las funciones electorales; d) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) los estados de excepción y; f) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. Cabe acotar que esa clase de normas gozan de un rango superior a la ley ordinaria por las materias que desarrollan.

La segunda condición hace referencia a que este tipo de leyes cuenta con un procedimiento especial cualificado. El artículo 153, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia establece que las leyes estatutarias deberán aprobarse en una sola legislatura y exigirán la mayoría absoluta.

La tercera característica corresponde con el requisito de que los proyectos de ley estatutaria deben someterse a control previo de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 153, inciso 2, en concordancia con el artículo 241, numeral 8, de la Constitución.” (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, con la finalidad de presentar lucidez sobre la tipología del proyecto de ley y su respectivo trámite legislativo se debe estudiar la función legislativa del Congreso de la República en concordancia con cada uno de los tipos de Ley que se consagran en la Constitución Política.

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

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA
Ley 1147 de 2007

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. (Subrayado fuera del texto).

(...)

“ARTICULO 152. *Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b) *Administración de justicia;*

c) *Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;*

d) *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.*

e) *Estados de excepción.*

f) *(Literal adicionado por el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.” (Subrayado fuera del texto).*

(...)

“ARTICULO 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. *Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.” (Subrayado fuera del texto).*

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

“ARTÍCULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.”

En consecuencia, la Ley 5ª de 1992 en el artículo 204 y 205 confirma el trámite legislativo de las leyes estatutarias.

“ARTÍCULO 204. TRÁMITE. Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento.” (Subrayado fuera del texto).

“ARTÍCULO 205. VOTACIÓN. La aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales.” (Subrayado fuera del texto).

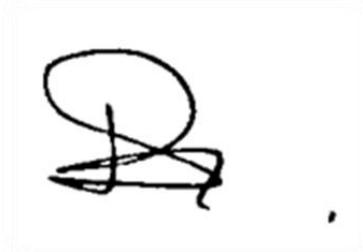
En síntesis, el proyecto de ley 091 de 2022 Cámara “*por medio del cual se protegen los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a salud promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional*”, en estricto cumplimiento del sistema normativo y la hermenéutica de primer nivel debe seguir su trámite como una ley estatutaria, en la medida que establece los procedimientos y recursos para proteger los derechos fundamentales como el libre

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

desarrollo de la personalidad y la dignidad humana; en el entendido que la regulación de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas hacen parte del ámbito liberatorio del individuo, característica que toca el núcleo esencial de los derechos fundamentales del sujeto pasivo de la iniciativa legislativa.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007. Bogotá D.C, el 13 de septiembre de 2022.



DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ

Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso



CINDY ROSALBA SAENZ FORERO

Asesora grado 9 de la Unidad de Asistencia Técnica
Legislativa Edificio Nuevo del Congreso Oficina 425B



Sebastián Alejandro Sánchez Rodríguez

Auxiliar Jurídico de la Unidad de Asistencia Técnica
Legislativa