



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 974

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 39 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 046 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Doctor:

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS

Presidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes.

Doctor:

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ

Vicepresidente

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes.

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERÓN
PERDOMO

Secretaria

Comisión primera Constitucional

Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 046 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Señor Presidente de la Honorable Comisión Primera Constitucional:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, y en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se rinde ponencia para segundo debate en Cámara, al

Proyecto de Acto legislativo número 046 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

El presente informe de ponencia positiva contiene los antecedentes del proyecto de acto legislativo, fundamentos de los autores, consideraciones de los ponentes, el marco constitucional y legal de la iniciativa, articulado aprobado en primer debate, las modificaciones propuestas, la proposición y el articulado.

1. Antecedentes

La presente iniciativa ya había sido presentada ante el Senado de la República el 20 de marzo del 2018 por los honorables Senadores: Antonio José Navarro Wolff, Marco Aníbal Avirama Avirama, Senén Segundo Niño Avendaño, Jorge Iván Ospina Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez, Jorge Eliéser Prieto Riveros, Claudia Nayibe López Hernández, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Alberto Baena López, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Roosevelt Rodríguez Rengifo y la honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa; bajo el título *Proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*¹, y con el número 013 Senado y 253 Cámara; se designó como ponente al honorable Senador Roosevelt Rodríguez Rengifo, quien en su ponencia modificó el título del proyecto de acto legislativo y agregó el artículo de la vigencia; se debatió en la Comisión Primera de Senado el 24 de abril del 2018², quedando con el título *Proyecto de acto legislativo por medio del cual*

¹ *Gaceta del Congreso* número 83 del 21 de marzo de 2018.

² *Gaceta del Congreso* número 204 del 3 de mayo de 2018.

se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia – Sistema General de Participaciones.

La Comisión Primera Constitucional de Senado remitió el proyecto de acto legislativo ante la plenaria de la corporación para su trámite, allí se discutió el 9 de mayo del mismo año, se aprobó sin modificaciones y se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 242 del 10 de mayo de 2018. En Cámara de Representantes se aprobó la ponencia en primer debate el 6 de junio del 2018 sin modificaciones al texto y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 354 de la misma anualidad. En los tres debates se presentó ponencia favorable y así fue aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales y legales.

El proyecto de acto legislativo es ahora propuesto por los honorables Representantes: León Fredy Muñoz Lopera, César Augusto Ortiz Zorro, Inti Raúl Asprilla Reyes, Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Ángela María Robledo Gómez, Luvi Katherine Miranda Peña, Jairo Reinaldo Cala Suárez, y de los honorables Senadores: Luis Iván Marulanda Gómez y Juan Castro, bajo el número 046 de 2018 Cámara y radicado el 24 de julio del año en curso ante la Secretaría General de Cámara y remitido a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes el 13 de agosto de 2018 para ponencia de primer debate, con su respectiva exposición de motivos y bajo el título de *Proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*³.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara asignó para primer debate en primera vuelta como ponente coordinador a los honorables Representantes: Jaime Rodríguez Contreras y Juan Fernando Reyes Kuri, y ponentes a los honorables Representantes: Álvaro Hernán Parada Artunduaga, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Enrique Burgos Lugo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero, quienes atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva presentamos el presente informe de ponencia en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del cual se obtuvo como respuesta que una vez estudiado por las respectivas direcciones del Ministerio que tengan competencia en el tema, se remitirá al Congreso de la República. Así las cosas, se solicitó a la Mesa Directiva aprobar la convocatoria para la audiencia pública para que se escuchara a los interesados, así como

a los representantes de Gobierno que enriquezcan con sus conceptos el acto legislativo; se invitó al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministra de Educación Nacional de Colombia, Ministro de Salud y Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Federación Nacional de Departamentos y Federación Colombiana de Municipios, la audiencia se programó para el 30 de octubre de la anualidad, sin embargo, en busca de cumplir con los tiempos constitucionales se solicitó a la Mesa Directiva poner a consideración de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aplazar la audiencia pública y rendir ponencia.

La ponencia para primer debate fue radicada el 23 de octubre de la anualidad, anunciado el 24 de octubre para ser debatido el día 30 de octubre de 2018. Aun cuando estaba en el orden del día, el proyecto de acto legislativo no pudo ser debatido debido al alto número de proyectos de actos legislativos y proyectos de ley anunciados en la comisión. Fue anunciado para el 6 de noviembre de 2018 no se logró el debate, se anunció en el segundo punto del orden de día del 7 de noviembre de 2018, día en el cual se debatió y fue aprobado sin proposiciones de modificación.

2. Fundamentos de los autores

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades subnacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la Iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha

³ *Gaceta del Congreso* número 566 del 2 de agosto de 2018.

asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales”. Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “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” (resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este proyecto de acto legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presentó en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional saliente y entrante no han dado una solución al asunto de déficit fiscal, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff, a quien se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

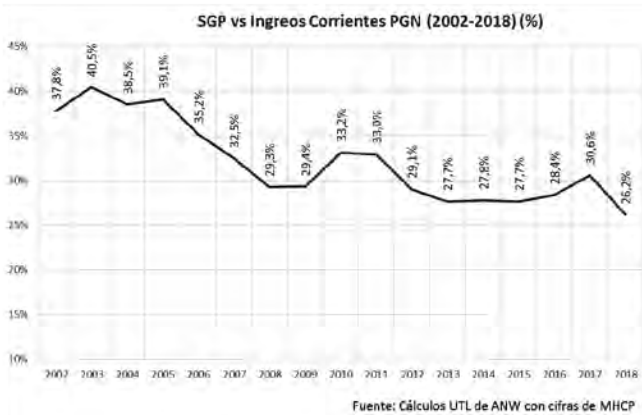
Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente proyecto de acto legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en el último proyecto de ley de presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto

cinco billones de pesos (\$36.5 billones) del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tan solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que en el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo por lo menos en los últimos 17 años, como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse como dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP⁴, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará cómo quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

⁴ Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Tabla 2.
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACÁ	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINÍA	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
Total general	11,494	24,954	91	36,539	1,289

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11, 8 billones sobre la situación actual.

Tabla 3.
Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35% de los ingresos corrientes de la Nación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLÁNTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTÁ D.C.	31	3,608		3,639	913
BOLÍVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACÁ	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETÁ	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCÓ	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAINÍA	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
TOLIMA	639	908		1.547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2.828		3.488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
Total general	14.803	2.139	118	47.060	11.810

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de acto legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política.

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros⁵.

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo

entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, y recalando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

3. Consideraciones de los ponentes

El proyecto de acto legislativo, aquí estudiado, consta de dos artículos incluida la vigencia; el primero, busca que se incluya en el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia un porcentaje mínimo de las transferencias de la nación a los territorios por concepto de SGP, *el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación*, al mismo tiempo circunscribe la obligación de aumentar porcentualmente las transferencias con relación a la tasa inflacionaria del país. *En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación*, el segundo y último artículo contiene la promulgación y vigencia del acto legislativo.

Se debe recordar que el Sistema General de Participaciones fue el modelo que a partir del Acto Legislativo 01 del año 2001 vino a reemplazar los conceptos de situado fiscal, destinado a *financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños, y su monto se “aumentaría anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”, y cada cinco años a iniciativa del Congreso, podría revisarse este porcentaje de distribución*⁶. Ya en 1993, con la Ley 60, se buscó que se transfirieran como mínimo una participación del 23% en 1994, hasta llegar al 46,5% en 2002, sin embargo, el país enfrentó dificultades que afectaron las finanzas

⁵ Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, puede observarse cómo en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del Fonpet para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo:

“Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes”.

⁶ Contraloría General de la Nación, Efectos Redistributivos del Sistema general de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación. Página 17.

públicas llegando a un déficit del 5,5% del PIB, lo que condujo a la modificación del año 2001.

De otra parte, las Transferencias son la forma a través de la cual los departamentos, distritos y municipios ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales, artículo 287, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia. En ese sentido los recursos destinados del Sistema General de Participaciones a los entes territoriales, son de carácter exógeno, esto es, que son ingresos que no pertenecen al territorio, sino que son transferidos por la nación al territorio con destino a las prioridades definidas en la Carta Política, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción⁷.

Por tanto, en tratándose de una fuente exógena de financiación, la nación conserva autoridad frente a la destinación y a los recursos, así las cosas, existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados. Aunado a lo anterior, las transferencias giradas por la Nación a los Entes Territoriales en los últimos dos años no han tenido un incremento considerable con relación a las crecientes obligaciones sociales de los departamentos y municipios, como se observa en la tabla relacionada a continuación.

Tabla 4
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Departamento	2016	2017
Amazonas	82.322.247.221	91.494.869.684
Antioquia	2.628.109.512.999.2	2.839.117.024.708
Arauca	177.275.567.979	197.109.097.938
Atlántico	996.157.203.132	1.109.782.524.922
Bogotá	12.070.962.701.553	13.432.800.603.414.9
Bolívar	1.198.927.839.253.14	1.318.171.832.708
Boyacá	986.985.119.274	1.091.119.587.581
Caldas	452.621.239.188	504.183.886.938
Caquetá	326.574.855.581	360.404.496.212
Casanare	269.347.112.850	305.940.328.755
Cauca	970.549.167.298.5	1.078.224.530.512
Cesar	649.802.753.441	714.588.269.791
Chocó	482.684.060.366.5	543.868.865.356
Córdoba	623.881.792.517	689.417.757.053
Cundinamarca	1.215.551.639.107	1.365.931.269.561
Guainía	56.076.988.408	69.574.326.517
Guaviare	86.173.332.784	92.731.093.568
Huila	563.751.588.908	735.356.529.816
La Guajira	676.154.517.190	727.035.986.469
Magdalena	826.477.351.236	915.059.227.033
Meta	500.974.616.760	567.838.259.737
Nariño	1.105.041.982.635	1.230.470.096.669
Norte de Santander	765.684.738.006	896.507.367.311
Putumayo	268.598.044.623	293.216.801.253
Quindío	247.565.702.198	274.234.129.644
Risaralda	401.698.270.465	455.205.085.287
San Andrés y Providencia	34.639.209.372	39.135.489.251
Santander	1.109.880.878.127	1.235.853.981.459
Sucre	612.114.479.038	675.730.000.187

Departamento	2016	2017
Tolima	795.086.887.284	886.375.546.675
Valle del Cauca	1.547.677.669.089	1.757.826.450.783
Vaupés	57.123.688.958	63.563.388.068
Vichada	86.876.577.926	96.620.617.998

Datos tomados del Portal de Transferencias Económicas del Ministerio de Hacienda

<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/SGP>.

Resumiendo, el Sistema General de Participaciones (SGP) surge con la descentralización política fiscal y administrativa de los entes territoriales y está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a los departamentos, distritos y municipios para la financiación de los servicios a su cargo. La Ley 715 de 2001 determina la distribución porcentual de las participaciones, para salud se designa el 24.5%, educación 58.5% y los de propósito general 17.0%, estos recursos no se limitan únicamente a educación, salud y saneamiento básico, sino que cubren necesidades como alimentación escolar, auxilios para los resguardos indígenas, deporte recreación, cultura, entre otras asignaciones especiales.

En la Sentencia C-1154 con ponencia de la honorable Magistrada Clara Inés Vargas Hernández del 26 de noviembre del 2008, se evidencia que los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones buscan garantizar la prestación de servicios prioritarios como la salud, la educación preescolar, primarios, secundarios y media, los servicios públicos domiciliarios, el agua potable y saneamiento así:

...“Bajo el nuevo esquema constitucional, el Acto Legislativo número 4 de 2007 dispuso expresamente que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”...

En este sentido, y entendiendo que son los entes territoriales quienes de forma directa deben atender las necesidades básicas insatisfechas de la población más pobre del país, personas que deben gozar de prioridad en la prestación de los servicios y la formulación de políticas sociales por parte del Estado; es determinante que se consolide por lo menos un mínimo de recursos para los departamentos, distritos y municipios que garantice, por un lado, los derechos constitucionales de los más pobres y, por otro, le permita a los entes territoriales con mayores cargas de pobreza y deficiente obtención de recursos propios, lograr avances en desarrollo social y calidad de vida.

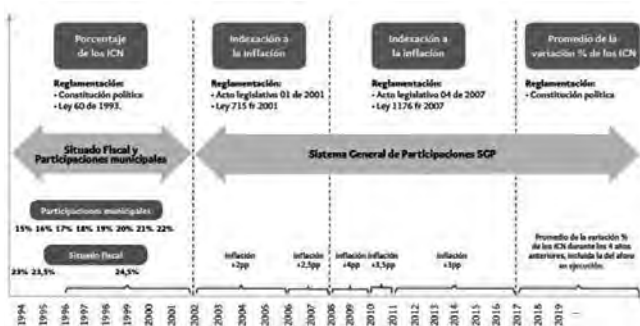
⁷ Sentencia C-533 de 2005.

En consecuencia, el presente Proyecto de Acto Legislativo propone garantizar un piso financiero a los departamentos, distritos y municipios de la nación, con el objeto de que estos cumplan con los fines esenciales del Estado a su cargo, máxime cuando estos montos mínimos tienen una destinación específica como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Aunado a lo anterior, este ingreso tendrá un aumento periódico con base al crecimiento de la inflación de los 12 meses anteriores a la aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación, incremento que responde a las crecientes necesidades sociales y funcionales de los territorios y que refleje una verdadera asignación más progresiva de los recursos.

Se debe anotar que el Proyecto de Acto Legislativo resulta pertinente por cuanto el Acto Legislativo 04 de 2007 y su reglamentación diseñó las normas de funcionamiento del SGP hasta el año 2016, año en el cual debió evaluarse la efectividad de las medidas adoptadas en 2007 y generar una nueva discusión para determinar la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación. Dos años después, este Proyecto de Acto Legislativo activa la necesaria discusión sobre este tema y la importancia que reviste para los territorios que el Gobierno central transfiera por lo menos un 35% de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales.

Se encontró en la web un esquema que muestra las reformas al Sistema General de Participaciones así:

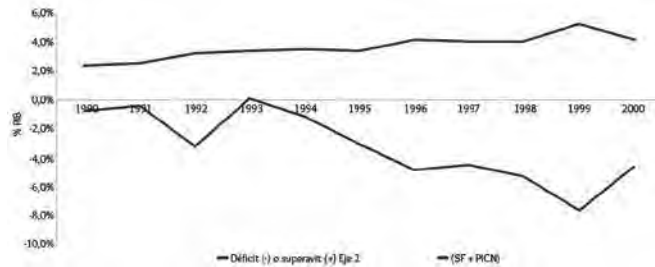
Gráfico 1. Evolución de la Indexación Histórica de las Transferencias Territoriales en Colombia 1994-2019.



Fuente. Bonet, J., & Pérez, G. J. (2016). Cambios recientes y perspectivas del Sistema General de Participaciones. En *Economía Colombiana*. Edición 347. Septiembre. <https://www.contraloria.gov.co/documents/2018/1/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>

De otra parte se encontró que el Banco de la República publica un esquema donde se justifica la reforma constitucional del 2001, en razón a la inestabilidad del comportamiento de la economía (Contreras, 2016):

Gráfico 2. Transferencias y déficit del Gobierno Central.

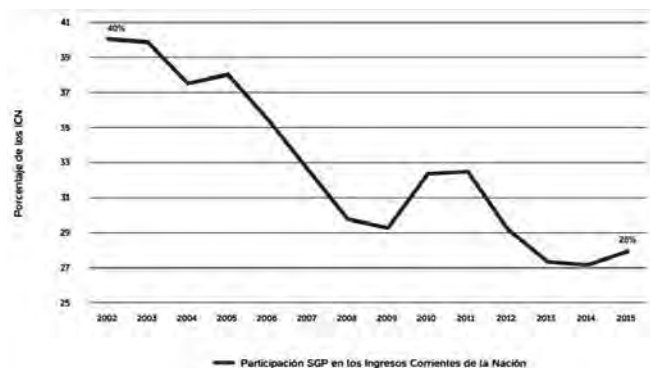


Fuente. Banco de la República y Hernández (2004).

En esta reforma se dejó el parágrafo 3 así “Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en 2001. La ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo”. En 2001, la transferencia por concepto del Sistema General de Participaciones correspondía a 46.5%. Sin embargo, el proyecto de Acto legislativo 04/2007 eliminó esta obligación, evitando que el Gobierno Central tuviera que girar más de dos puntos del PIB adicionales por concepto de SGP a partir de 2009 (Contreras, 2016).

La Contraloría General de la Nación publicó el libro “Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, resultados y perspectivas en los sectores de salud y educación”, allí se esquematizó la evolución de las transferencias.

Gráfico 3. Evolución relativa de los ingresos corrientes de la nación respecto a las transferencias del SGP 2002-2015.

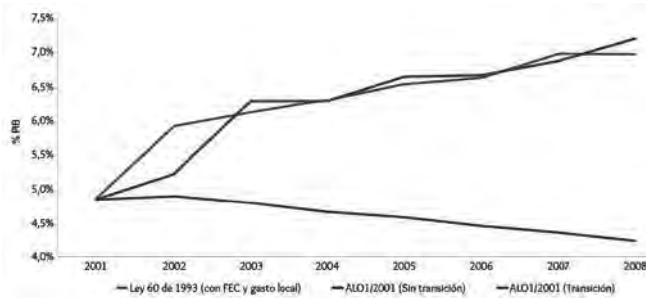


Fuente. Contraloría General de la República (2017).

Entonces, la participación del SGP en los ICN ha disminuido considerablemente en la última década, la nación pasó de transferir un 40% de los ICN en 2002 a un 28% en 2015, con lo que le quedó un margen adicional de recursos importante para cubrir otras necesidades (Contraloría, 2017).

Así mismo, Contreras (2016) describe la evolución del SGP en Colombia para identificar el efecto fiscal sobre las finanzas nacionales y territoriales que tuvieron y tendrán las reformas constitucionales 01/2011 y 04/2007, encontrando que:

Gráfico 3. Acto Legislativo 01/2001 y su efecto sobre el SGP.



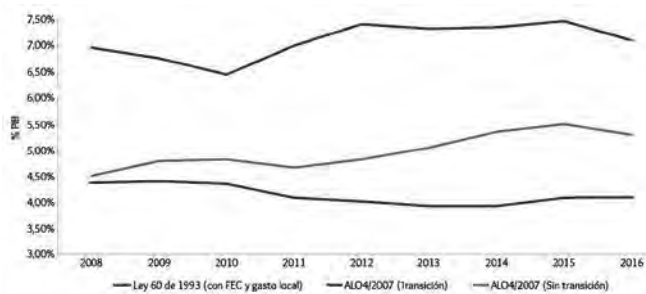
Fuente. Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM.

Línea Ley 60 de 1993 (con FEC y gasto local): supone la inexistencia del Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario hipotético, las transferencias territoriales hubieran aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7% del PIB en 2008.

Línea Acto Legislativo 01 de 2001 (sin transición): supone la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, pero sin periodo de transición. Es decir, que aplica la fórmula establecida constitucionalmente: el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores. Bajo este escenario hipotético, el SGP también hubiera aumentado desde el 4.9% del PIB en 2001 hasta el 7.2% en 2008.

Línea AL01/2001 (Transición): corresponde a lo distribuido realmente con el Acto Legislativo 01/2001. Bajo este escenario real, la participación del SGP sobre el PIB pasó de 4.9% en 2002 a 4.2% en 2008; es decir, una caída de 0.7 puntos del PIB.

Gráfico 4. Acto Legislativo 04/2007 y su efecto sobre el SGP.



Fuente. Contreras (2016) a partir del DANE, MFMP varios años, Cálculos CGR-CDEFP-DEM⁸.

La nueva enmienda posibilitó nuevos ahorros para el Gobierno Central, puesto que:

1. Eliminó la obligación de regresar a los niveles del SGP girados en 2001 (46.5% de los ICN).
2. Estableció un nuevo periodo de transición en lugar de comenzar a aplicar la nueva regla

en 2008, ahorrándose entre 0.1 y 1.3 puntos anuales del PIB en el periodo 2008-2016.

Así pues, la fórmula establecida en el periodo de transición impidió que las entidades territoriales gozaran de los ICN; sin embargo, su aspecto positivo fue que conectó el incremento del SGP a la inflación. Por tal razón, la fórmula que está estipulada actualmente en la Constitución es adecuada ya que conecta al SGP con los ICN, pero debe ser mejorada a partir de las herramientas que se proponen en este proyecto de acto legislativo.

A modo de conclusión, el proyecto de acto legislativo es una medida necesaria que le permitiría a los municipios, distritos y departamentos atender las Necesidades Básicas Insatisfechas, aumentar los esfuerzos para cerrar las brechas educativas, mejorar los servicios de salud y saneamiento básico y da herramientas para materializar la autonomía administrativa territorial. Aunado a lo anterior, el concepto del Departamento Nacional de Planeación remitido a la honorable Representante, Ángela María Robledo, manifiesta que con la reforma se obtendría un aumento cercano al 17% para agua potable y saneamiento básico, permitiendo a las entidades territoriales invertir en infraestructura, y se estaría cumpliendo la meta de 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en educación sería una herramienta para cumplir con las obligaciones del Estado con el sector.

4. Marco constitucional y legal

El Título XIII de la Constitución Política de Colombia enmarca el procedimiento, requisitos y los facultados para proponer reformas constitucionales; en ese sentido el presente proyecto de acto legislativo “Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”, obedece lo estipulado en el artículo 375 Constitucional en cuanto es una iniciativa de los miembros del Congreso de la República. Además, el artículo 374 de la Carta faculta al Congreso de la República para reformar la norma de normas y, por otra parte, el artículo 366 determina que *el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y que, será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*; en ese orden de ideas, la iniciativa además de cumplir con los requisitos constitucionales planteados busca mejoras en el monto transferido por la Nación a las Entidades Territoriales para satisfacer en mayor proporción las necesidades insatisfechas de los colombianos y colombianas.

En el mismo sentido la Ley 5ª de 1992, que reglamente el funcionamiento del Congreso de la República en el capítulo séptimo establece el proceso legislativo constituyente, artículos 224, 225 y 227 y quienes pueden reformar la Constitución, artículos 218, 221 y 223, así las cosas, la iniciativa legislativa de modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política

⁸ Dirección de Estudios Macroeconómicos de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

de Colombia, respeta las exigencias legales y constitucionales vigentes. Finalmente con relación al impacto fiscal, la Sentencia C-625 de 2010 y el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite el aval del Gobierno para los proyectos de ley, mas no hay referencia de tal requisito para los proyectos de acto legislativo.

5. Articulado aprobado en primer debate

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 046 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

6. Modificaciones al articulado

En aras de dar mayor claridad al artículo se propone la siguiente modificación.

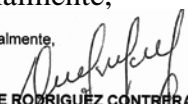
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	MODIFICACIÓN PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIÓN
Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.	Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. <u>En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será</u> un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.	Se reemplaza la coma por el punto para separar la primera parte del articulado y quede claro que se asignará mínimo el 35% de los ICN a los entes territoriales. Se adiciona texto aclaratorio al inciso primero del artículo 357 de la C. P. con el fin de separar la fórmula en la que se incrementará anualmente el SGP.
Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación	Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación	


7. Proposición

Confundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa proponemos en consideración de la honorable Cámara de Representantes dar debate al **Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 046 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones**, de conformidad con el articulado propuesto por los autores.

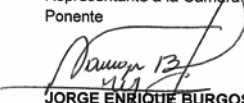
Cordialmente,

Cordialmente,


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara
Ponente




ANGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 046 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

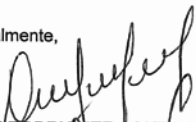
Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. En cuanto al incremento anual del Sistema General de Participaciones, este será un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Cordialmente,



JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador




JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Ponente



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO
Representante a la Cámara
Ponente



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Ponente



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 046 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

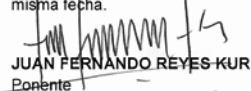
Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

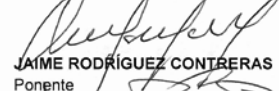
Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 25 de noviembre 7 de 2018. Anunciado entre otras fechas el 6 de noviembre de 2018 según consta en el Acta número 24 de la misma fecha.

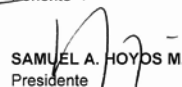
En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta No. 25 de noviembre 07 de 2018. Anunciado entre otras fechas el 06 de noviembre de 2018 según consta en Acta No. 24 de la misma fecha.



JUAN FERNANDO REYES-KURI
Ponente



JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Ponente



SAMUEL A. HOYOS M.
Presidente



AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Bogotá, D. C., noviembre de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

Respetado Presidente:

Tras la designación que efectuó la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Honorables Representantes, el informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018** Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

Trámite de la iniciativa

El presente Proyecto de Acto Legislativo es de iniciativa parlamentaria y fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1º de agosto de 2018, por la Representante a la Cámara Martha Villalba Hodwalker. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a esta Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, y designándome como ponente el pasado 30 de agosto de 2018, dada la complejidad de él se solicitó a la Mesa Directiva realizar audiencia pública, con el objetivo de recoger insumos para la presentación de la ponencia.

En esta audiencia pública se estudiaron los diferentes puntos de vista acerca del proyecto de acto legislativo y las principales conclusiones a las que se llegaron y en virtud de las cuales se ha comenzado el debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes por lo que se expone a continuación por su valor de antecedente del procedimiento legislativo, y como premisa necesaria de las conclusiones de los suscritos Representantes Ponentes.

a) La Procuraduría General de la Nación considera que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la Carta adoptada de 1991 pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social sino los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto, no se debería admitir penas inhumanas, de lo contrario se pondría en riesgo el principio de dignidad humana, en cuanto a la eficacia de la pena afirma que la doctrina señala que la cadena

perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.

- b) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia constitucional colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado Social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles inhumanos y degradantes.
- c) El Inpec, por su parte, expresó que la pena tiene una función protectora y preventiva pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto, estas medidas legislativas no son convenientes si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presenten los centros de reclusión del país.

Igualmente, el día 31 de octubre de 2018 fue aprobado con modificaciones el presente proyecto, según consta en Acta número 22, anunciado el 30 de octubre de 2018 según Acta número 21 de la misma fecha, día en que fuimos designados para rendir informe de ponencia en segundo debate.

Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley, pretende establecer en nuestro ordenamiento jurídico la prisión revisable cuando se cometan delitos como el homicidio doloso, feminicidio, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años, o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental. Por lo anterior, la reforma propuesta, pretende que, de manera excepcional, se pueda imponer hasta la pena de prisión perpetua, la cual será revisable en un término de treinta (30) años. En este orden de ideas, el presente proyecto de ley tiene como fin garantizar la protección de un segmento de la población que se ve hoy expuesto y que debe ser considerado como el tesoro más preciado de nuestro ordenamiento jurídico.

Exposición de motivos

En los últimos años, desde la concepción del Estado Social de Derecho se han venido adelantando modificaciones al ordenamiento jurídico del país con el objetivo de lograr que el actual sistema penal acusatorio responda de manera efectiva a delitos que a nuestro parecer y al de la sociedad, en general, resultan aberrantes dado el segmento poblacional de quienes se ven afectados no solo por la naturaleza misma de ser menores de edad sino que los mismos se concentran gracias al aprovechamiento de su estado de indefensión.

Prueba de esto, se encuentra en que la violencia sexual presentó en el último año en el país una tasa por cada 100.000 habitantes de 48,28, que se traduce en la mayor si se contrasta con lo registrado desde el año 2008 hasta el 2016. Tal como lo indica el Instituto Colombiano de Medicina Legal, aun cuando la tendencia durante el periodo fue estable, el aumento es significativo. Los niños, niñas y adolescentes son el segmento de la población más vulnerable, el 86,83% de los casos se cometieron contra ellos. Luego la vulnerabilidad se concentra en mayor medida en las mujeres, ya que fueron víctimas en el 85,8% de los casos.

Por lo anterior, se tiene que la violencia sexual debe ser un tema que debe ser abordado de manera integral, pues la misma ha sido considerada mundialmente como una problemática de salud pública, que se manifiesta en las diferentes esferas sociales, esto es, en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la calle, es decir, en los escenarios en los que hay interacción humana en un plano cercano y próximo. Al unísono, quienes perpetran los actos de violencia sexual son en su mayoría los familiares, los amigos, compañeros y personas conocidas de la víctima, sin descartar que hay actores externos que sin ser conocidos o con quienes no hay un trato tan cercano también cometen estos actos violentos.

Prueba de esto, se hace evidente en que la violencia sexual en Colombia durante los últimos diez años ha tenido un comportamiento constante, siempre por encima de los 21.000 casos anuales. De estos es necesario mencionar que según el informe antes mencionado los exámenes legales por presunto delito sexual, según grupo de edad y sexo de las víctimas en 2017, el 56,52% de los casos se cometieron contra niños y niñas entre los 5 y 13 años; es decir, solo contra esta población hubo 13.450 casos.

En lo que concierne al presunto agresor, el 86,65 % de los casos se cometieron por personas con cercanía a la víctima; hallando específicamente que el 45,08 % (9.923 casos) se cometió presuntamente por familiares, a su vez el agresor conocido registra el 23,96 % (5.273 casos), amigo (a) el 9,10 % (2.004 casos) y la pareja o ex pareja el 8,50 % (1.872 casos). Aun cuando el

agresor se identifica en la mayoría de los casos, se observa que el 6,02 % de los casos corresponden a agresor desconocido y 1.787 casos no registran información.

Los departamentos donde se registraron las tasas más altas de violencia sexual por cada 100.000 habitantes durante el año 2017 fueron Amazonas 134,71 (105 casos), Casanare 112,20 (414), Meta 93,37 (932), Arauca 91,79 (246), Guainía 86,50 (37), Quindío 83,43 (477), Risaralda 64,52 (621), Santander 61,17 (1.273) y Cesar 60,47 (637). Con relación al número de casos por departamento, aquellos que presentaron mayores registros fueron Bogotá, D. C. (4.147), Antioquia (2.929), Valle del Cauca (2.160), Cundinamarca (1.494), Santander (1.273) y Atlántico (1.203).

Ahora bien, verificando las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación por tipo de delito, se tiene que en referencia al artículo 208 del Código Penal desde el año 2005, a agosto de 2018, se han dado 90 sentencias condenatorias.

Con base en lo anterior, esta pena máxima para delitos de esta naturaleza se encuentra alineada con tratados internacionales que obligan a Colombia a darle prelación a los derechos de los niños sobre cualquier otro sector poblacional.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Unicef en 1989 preclara:

“(…)

Artículo 3:

1. *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
2. *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
3. *Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.*

Por su parte, la Convención Interamericana de Derechos Humanos dispone: “**Artículo 19. Derechos del Niño:** *Todo niño tiene derecho a las*

medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Entiéndase al Estado en las 3 Ramas del Poder: Judicial, Legislativa y Ejecutiva).

Finalmente, nuestra Carta Política en el artículo 44 señala: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Este último párrafo y las obligaciones internacionales señaladas anteriormente han sido olvidados por ciertos operadores jurídicos que dan prelación a otros derechos en situaciones fácticas determinadas.

Quienes rigen los destinos públicos deben velar por los niños como población especialmente vulnerable en su vida, salud, integridad y libertad. Ese cuidado prevalente de la niñez no es un favor que deban hacernos a la sociedad sino un deber Constitucional consagrado en el artículo 44 superior.

Recientemente lo recalco el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, cuando se cuestionó: “¿Cuántas veces hay que recordar que en la Constituyente se incorporó en el artículo 44 de la Constitución que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás? El día que se cumpla esa norma cambiará el país”¹. Causa gran tristeza que ciertos juristas y servidores públicos que ostentan dignidades de la defensa de los Derechos Humanos en el país se hayan dedicado a oponerse al proyecto mediante interpretaciones unilaterales de Tratados Internacionales y no hayan dedicado a mencionar siquiera estos Tratados sobre la niñez que aquí se esbozan.

De otra parte, hoy se argumenta por parte de algunos detractores de esta iniciativa que la pena de

prisión permanente afecta desproporcionadamente la dignidad humana, situación que en un análisis de derecho comparado resulta importante aludir que, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que: “La pena de prisión permanente revisable no constituye, por ello, una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado”². Al contrario, se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión”, donde el legislador redundante en la idea de que, en cumplimiento del objetivo de dar respuesta ante un delito grave de forma contundente, no se dejará de observar la reeducación de quien cumple condena”, al encontrarse prevista la revisión de la pena en un determinado tiempo, permitiendo durante el proceso su suspensión, la Prisión Permanente Revisable no es contraria a la reinserción del reo.

Distintas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen que la pena de Prisión Permanente Revisable no contraviene el Convenio de Roma. Estas sentencias se basan fundamentalmente en la compatibilidad de las sentencias a la violación de la finalidad de reinserción social de la cadena perpetua en función de los criterios de revisión y de los medios materiales para que aquella sea eficaz.

Esto queda claro en sentencias como: Caso Kafkaris c. Chipre, Caso Vinter y O c. Reino Unido, Meixner c. Alemania o el Caso Bodein c. Francia.

De igual forma el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene que la imposición de la prisión permanente revisable de ningún modo renuncia a la reinserción del penado debido al régimen de revisión judicial que recoge, lo que aleja toda duda de inhumanidad de esta pena, al garantizar un horizonte de libertad para el condenado, argumento con el que pretende salvar una posible contradicción con el principio de dignidad humana, la prohibición de penas inhumanas o degradantes y la orientación de la pena a la reeducación y reinserción del penado en la sociedad.

Sostiene entonces, que lo que determina la inhumanidad de una pena es la falta de un horizonte de libertad, circunstancia que no se daría en la prisión permanente revisable, ya que en ella se garantiza un procedimiento continuado de revisión, el cual puede derivar en la puesta en

¹ Tomado de la cuenta oficial de twitter: @fcarrilloflorez 24/08/18.

² PRISIÓN PERPETUA Y DE MUY LARGA DURACIÓN TRAS LA LO 1/2015: ¿DERECHO A LA ESPERANZA? Con especial consideración del terrorismo y del TEDH* Jon-Mirena Landa Gorostiza Catedrático (acred.) de Derecho Penal. Universidad del País Vasco UPV/EHU.

libertad del penado, por lo que no constituye una suerte de “pena definitiva” en la que el Estado se desentiende del penado, sino que se trata de una institución que compatibiliza la existencia de una respuesta penal ajustada a la gravedad de la culpabilidad, con la finalidad de reeducación a la que debe ser orientada la ejecución de las penas de prisión.

En concordancia del fin retributivo de la pena proferido en la Sentencia T-718 de 2005 que, *ha señalado que, en nuestro sistema jurídico tiene un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas*”.

Por lo anterior, así como lo estableció la legislación española se pueden contemplar programas de tratamiento con personal capacitado y especializado en la materia y que el reo pueda participar en un programa de justicia reparadora y reparar las infracciones que han cometido.

La pena sería contraria a la prohibición de malos tratos, inhumanos y degradantes, al Estatuto de Roma, inconstitucional o desconocería el Pacto de Derechos Civiles y Político, así como las Convenciones Americanas de Derechos Humanos, si llegase a negar incondicionalmente toda expectativa de liberación y absolutamente su capacidad de cambio. La dignidad, con otras palabras, exige que el Estado organice la ejecución de las penas sobre la creencia antropológica de que todo penado puede cambiar y, en consecuencia, prevea una oportunidad de reinserción. La posibilidad legal de liberación estará disponible, por tanto, para todos los que deban cumplir la pena perpetua, sean cuales fueren los hechos por los que fueron condenados.

En cuanto al proceso de revisión deben existir según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *“La personalidad del penado, sus antecedentes, las circunstancias del delito cometido, la relevancia de los bienes jurídicos que podrían verse afectados por una reiteración en el delito, su conducta durante el cumplimiento de la pena, sus circunstancias familiares y sociales, y los efectos que quepa esperar de la propia suspensión de la ejecución y del cumplimiento de las medidas que fueran impuestas”, se trata de una enumeración copiada del derecho alemán proceso de revisión de la pena de prisión permanente parta de un periodo mínimo de cumplimiento que en cierto modo descargue a la pena de su contenido retributivo y preventivo-general. Periodo, eso sí,*

que no debería prolongarse excesivamente para evitar que el propio proceso de reinserción se bloquee.

Como afirma el derecho alemán al analizar los presupuestos para la libertad condicional que también se aplican a “la pena perpetua, los listados de circunstancias no son sino elementos de pasado, presente (comportamiento durante la ejecución en prisión, circunstancias sociales y familiares actuales) y futuro (ámbito social de retorno, efectos esperables de la suspensión condicional de la pena), lo que tendría en cuenta el principio de dignidad humana “y, esta última se justifica en que la pena no persigue es excluir de la sociedad al infractor sino otorgarle las herramientas para que alcance la reincorporación o adaptación a la vida en sociedad.

Ahora bien, dicho lo anterior es dable demostrar que los países que han ratificado esos Tratados Internacionales tienen penas de prisión perpetua a cierto tipo de delitos sin que ello signifique violación a la obligación de no tener penas crueles, inhumanas o degradantes:

Por ejemplo, Francia en 1994, luego de haber firmado y ratificado esos Tratados adoptó la Perpetuidad irreducible en su Código Penal así: “Encarcelamiento penal o detención criminal a perpetuidad”³. Por su parte, en Italia, el artículo 18 del Código Penal señala: “Nombre y clasificación de las oraciones principales: Bajo la designación de sanciones privativas o restrictivas de la libertad personal, la ley incluye: cadena perpetua, prisión y arresto. Bajo la denominación de sanciones pecuniarias, la ley incluye: la multa y la multa”⁴. (Subrayado fuera del texto original).

Incluso, en sociedades señaladas como maduras por el mundo occidental como Dinamarca por el mundo occidental existe Prisión Perpetua en su Código Penal así: “El que toma una acción que tiene como objetivo a la ayuda exterior, por la fuerza o la amenaza de llevar el estado danés o parte de ella bajo la dominación extranjera o para romper cualquier parte del estado, que se castiga con prisión de hasta cadena perpetua”⁵ (Subrayado fuera del texto original).

En el ámbito Latinoamericano la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y entró en vigencia en julio de 1978 y es la base

³ Código Penal de Francia, artículo 131-1, numeral 1: “La réclusion criminelle ou la détention criminelle à perpétuité

⁴ Código Penal de Italia, artículo 18: “**Denominazione e classificazione delle pene principali:** Sotto la denominazione di pene detentive o restrittive della libertà personale la legge comprende: l’ergastolo, la reclusione e l’arresto. Sotto la denominazione di pene pecuniarie la legge comprende: la multa e l’ammenda.”

⁵ Código Penal de Dinamarca, artículo 98.

de la protección de la protección y promoción de los Derechos Humanos en esta parte del globo terráqueo. Dicho Instrumento preclara en el Artículo 5°. **“Derecho a la Integridad Personal:**

Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

1. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

(Subrayado fuera del texto original).

Esa Convención fue ratificada o se han adherido 25 naciones americanas, entre las que se encuentran las Repúblicas del Perú y la Argentina. Dichos países, por ejemplo, contemplan la Cadena Perpetua dentro de sus normas penales y esta no transgrede la dignidad humana de los reos.

Por ejemplo, el Código Penal Peruano señala en el artículo 29: *“La pena privativa de la libertad puede ser temporal o de cadena perpetua”*. Luego, en el artículo 173 dispone: *“Violación de menor de catorce años: El que practica el acto sexual u otro análogo con un menor de catorce años de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad: 1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua”*. (Subrayado fuera del texto original). En la República Argentina, la prisión perpetua existe así en el Código Penal: *“La pena de reclusión, perpetua o temporal, se cumplirá con trabajo obligatorio en los establecimientos destinados al efecto”*.

Son muchos más los casos de los países en donde la cadena perpetua confluye compatiblemente con los conceptos de Estado de Derecho y dignidad humana. En tales sistemas jurídicos también existen las obligaciones de los Tratados antes mencionados y no se restringe por ello la prisión perpetua, sino que existen bienes jurídicos que las sociedades legítimamente preponderan en su protección, por ejemplo, en la mayoría de los casos son los menores de edad víctimas de homicidios y delitos sexuales, pero en otros casos como el danés se castiga con la máxima pena la traición a la patria.

Decir que la revisión de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica⁷), se concluye

⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en esta se recogen en sus 30 artículos los Derechos Humanos considerados básicos, a partir de la Carta de San Francisco de 1945.

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Sus-

que en ningún evento se limita o se establece de manera directa la prohibición de imponer penas de prisión perpetua, lo que sí ocurre con la prohibición de la imposición de la pena de muerte en Tratados Internacionales ratificados por Colombia como el Pacto Internacional de Violento contra Menores de 14 años o contra menores de 18 años con discapacidad física y/o mental, plantea una solución definitiva en materia de política criminal para disuadir a los potenciales infractores y proteger a estos grupos específicos de personas de estos comportamientos, pues como se hizo evidente en los apartes anteriores, con la presente medida no solo se garantizaría el bienestar de los niños por encima de los demás sino que sirve como mecanismo para disuadir a quienes pretenden cometer este tipo de delitos, además de que permite continuar con el incremento en la eficiencia del sistema penal sin poner la dignidad de los niños en juego.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta el clamor social en relación a la contención por parte del Estado colombiano y, en especial, de la Rama Legislativa del Poder Público de la creación de normas que efectivamente salvaguarden y castiguen la comisión de los delitos de homicidio, secuestro, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, actos sexuales con menor de catorce años y proxenetismo con menor de edad, se plantea en el presente Proyecto de Acto Legislativo la pena de prisión perpetua como mecanismo efectivo de prevención del delito, aplicado al principio de prevención general y prevención especial al conglomerado social, a fin de evitar que se sigan cometiendo esta clase de delitos en contra de nuestros niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, se plantea el siguiente pliego de modificaciones al Acto Legislativo, teniendo en cuenta que al buscarse la protección de los derechos a la vida, y libertad e integridad sexual se le otorguen al operador judicial herramientas eficaces para combatir esta clase de delitos, pues en la actualidad la codificación penal vigente sanciona esta clase de hechos con circunstancias de agravación punitiva que no logran satisfacer a la sociedad y no son reflejantes a la situación abrumante que se presenta en la actualidad en Colombia. La estadística refleja un aumento significativo en la comisión de estas conductas en contra de niños, niñas y adolescentes, demostrándose así que las sanciones establecidas en la actualidad por el legislador no son eficaces para combatir este flagelo.

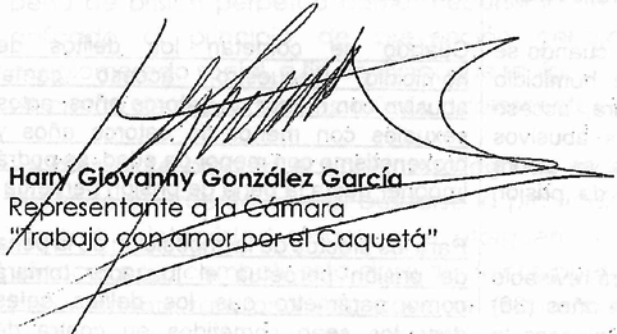
crita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos).

<p>TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.</p> <p>No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre, los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.</p> <p>De manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro, tortura, acceso carnal o actos sexuales abusivos con menor de 14 años; se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.</p> <p>En todo caso la pena será revisable en un término de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.</p> <p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.</p> <p>No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre, los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.</p> <p><u>Cuando se cometan los delitos de homicidio, secuestro, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, actos sexuales con menor de catorce años y proxenetismo con menor de edad, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.</u></p> <p><u>Para los efectos de la imposición de la pena de prisión perpetua el juzgador tomará como parámetro que los delitos antes descritos sean cometidos en contra de menores de 14 años, así como su modalidad y gravedad de la conducta cometida.</u></p> <p>En todo caso la pena será revisable en un término de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.</p> <p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicito a la Honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable* –En Memoria de Gilma Jiménez.

Cordialmente,



Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
"Trabajo con amor por el Caquetá"

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable -En Memoria de Gilma Jiménez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

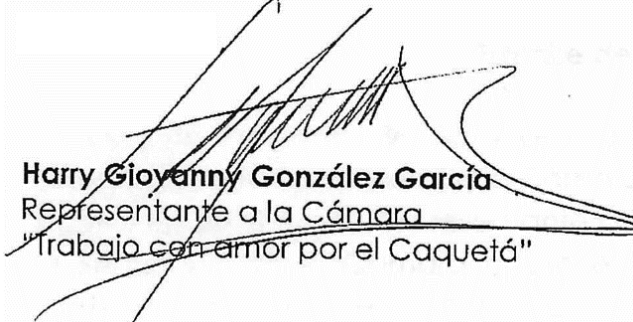
Cuando se cometan los delitos de homicidio, secuestro, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, actos sexuales con menor de catorce años y proxenetismo con menor de edad, se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua.

Para los efectos de la imposición de la pena de prisión perpetua el juzgador tomará como parámetro que los delitos antes descritos sean cometidos en contra de menores de 14 años, así como su modalidad y gravedad de la conducta cometida.

En todo caso la pena será revisable en un término de treinta años (30) en los términos que establezca la ley.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara
"Trabajo con amor por el Caquetá"

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 101 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la
Constitución Política de Colombia.*

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presento **Informe de Ponencia Favorable** para Segundo Debate al proyecto de acto legislativo de referencia en su primera vuelta, previas las siguientes consideraciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 21 de agosto de 2018 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia*, iniciativa de los Representantes a la Cámara *Martha Patricia Villalba Hodwalker, Alonso José del Río Cabarcas, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Sara Helena Piedrahíta Lyons, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jaime Armando Yepes Martínez, Elbert Díaz Lozano, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Christian José Moreno Villamizar, Norma Hurtado Sánchez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Mónica María Raigoza Morales*; y remitido a la Comisión Primera el pasado 30 de agosto de los corrientes.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 10 de septiembre de 2018, fui designado como ponente único para primer debate.

Radiqué ponencia para primer debate el pasado 28 de septiembre de 2018; el Proyecto de Acto Legislativo fue anunciado para su discusión el 1º de noviembre de 2018, debatido y aprobado en la sesión de la Comisión Primera Constitucional con modificaciones del día 6 de noviembre de los corrientes.

Se presentaron varias proposiciones las cuales fueron retiradas al considerar que la presentada por la Representante Juanita Goebertus recogía la mayoría de las proposiciones; adicionalmente que eliminaba el término “idoneidad moral”.

Fui designado nuevamente como ponente único para segundo debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad la **inclusión de condiciones y características mínimas** para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia

el ejercicio moral y ético de la función pública, y lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.

III. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

En la mayoría de los países, el marco constitucional prevé requisitos básicos para ser designado como Ministro; por lo general, estos se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como determinado grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.

Así mismo la Carta Iberoamericana de la Función Pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.

En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el Capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala: **Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)*, así, la Función pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y, la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y, por ende, la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.

La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.

Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el por qué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto

por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.

En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y estos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra *“La moral política y administrativa”*.

Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.

La profesionalización de todos los niveles de la administración pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias, procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.

Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro esta profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.

Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.

Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

A través de los últimos años, siempre se ha venido hablando del mérito profesional y de la idoneidad profesional para el acceso a cargos públicos; es por eso que nuestra Constitución en su artículo 125 estableció la carrera administrativa y las condiciones de ingreso para los cargos del sector público, exceptuando los cargos de libre nombramiento y remoción como lo son los cargos a los que hace referencia el presente Acto Legislativo.

En la actualidad, también se exigen en nuestra Constitución requisitos de idoneidad para ser Magistrado de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, dadas las funciones y responsabilidades que ellos ejercen; es por esto que se busca en este Acto Legislativo, que los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos al ser cargos del nivel directivo del Estado también tengan unos requisitos mínimos que garanticen su idoneidad, moralidad y experiencia en los respectivos sectores donde van a ejercer; toda vez, que de ellos se espera que sus actuaciones vayan con el deber ser de las normas y sus funciones; y no que con base en esas actuaciones hayan o vayan a obtener beneficios personales.

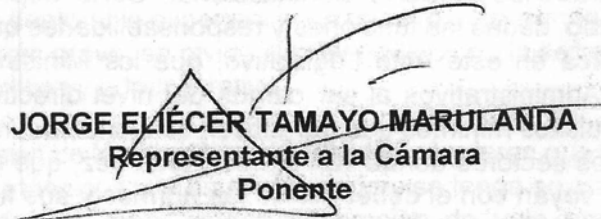
V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara	Texto Propuesto para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara	OBSERVACIONES
<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo. Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años. La ley reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requieren <u>las mismas calidades que para ser Representante a la Cámara, además de</u> acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, <u>y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional.</u> Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años. La ley reglamentará la materia.</p>	<p>Se realiza un ajuste incluyendo la frase “las mismas calidades para ser Representante a la Cámara” que serían ser ciudadano en ejercicio y ser mayor de 25 años.</p> <p>También se adiciona la frase “y ser reconocido por sus comportamientos éticos”, toda vez, que tener la experiencia, la aptitud y el conocimiento para el cargo, no exime de que sus comportamientos sean éticos ante la sociedad.</p>

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, solicito de manera respetuosa a los Honorables Representantes de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate en Primera Vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, con el pliego de modificaciones presentado.

Cordialmente,


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 101 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

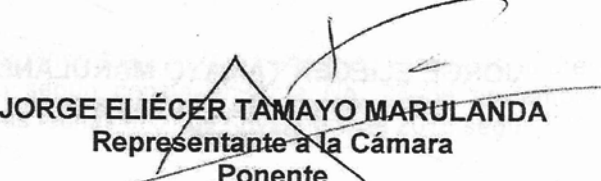
El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requieren las mismas calidades que para ser Representante a la Cámara, además de acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional. Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años. La ley reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara
 Ponente

VII. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 101 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

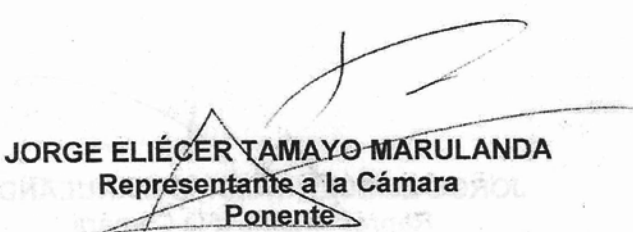
El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo. Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años. La ley reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.


JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 101 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo. Adicionalmente acreditar experiencia laboral mínima de ocho años. La ley reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo, según consta en Acta número 24 de noviembre 06 de 2018. Anunciado entre otras fechas el 1° de noviembre de 2018, según consta en Acta número 23 de la misma fecha.


JORGE E. TAMAYO MARULANDA Ponente
SAMUEL A. HOYOS M. Presidente
AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO Secretaria

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2018.

Doctor:

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el pasado 23 de agosto 2018, teniendo como autores al honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo y los honorables Representantes Erwin Arias Betancur, Julio César Triana Quintero y José Daniel López.

Le correspondió el número 112 de 2018 en Cámara y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 678 de 2018. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa el día 7 de septiembre de 2018.

De esta manera, el presente proyecto de ley fue anunciado el 23 de octubre de 2018 y debatido, votado y aprobado el día 24 de octubre del mismo año, dando lugar a una nueva designación por

parte de la mesa directiva a los mismos ponentes con el objetivo de rendir informe de ponencia para segundo debate.

El debate del proyecto de ley tuvo inicio con la exposición del objeto del proyecto de ley por parte del Representante Ponente Erwin Arias Betancur, posteriormente hicieron uso de la palabra varios representantes además del Senador y autor de la iniciativa Rodrigo Lara Restrepo.

Durante la discusión y aprobación del proyecto de ley en Comisión Primera fueron radicadas 12 proposiciones, dentro de las cuales varias de estas apuntaban a mejorar la redacción del texto. Igualmente, durante la discusión se dejaron varias proposiciones como constancia dentro de las que se encuentran, entre otras, las del Representante Jorge Eliécer Tamayo quien dejó como constancia una proposición que buscaba eliminar en los numerales tres y seis del artículo 34 las expresiones “incluso la dosis mínima” además de “impacto de la actividad económica”.

Igualmente, el Representante Élburt Díaz Lozano dejó como constancia la solicitud de eliminación del parágrafo 2º del artículo 34 y que hace referencia a las personas mayores de edad que incurran en uno o más de los comportamientos señalados, siendo objeto de la aplicación de medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo.

En cuanto a las proposiciones avaladas y votadas favorablemente, las mismas ya fueron incluidas dentro del texto aprobado, por lo que en aras de generar una redacción más precisa se hace el respectivo ajuste en la redacción del artículo 2º del presente proyecto de ley con el objetivo de dejar una redacción más precisa.

SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través de este proyecto de ley se consagran una serie de medidas penales y correctivas sancionatorias para quienes consuman bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– (en adelante SPA) en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a las instituciones o centros educativos, centros deportivos, parques regionales, metropolitanos, zonales, vecinales y de bolsillo y zonas comunes de propiedad horizontal, lo anterior, con el fin de obtener una protección prevalente de los derechos de los niños; igualmente, se pretende dotar de herramientas tecnológicas a la Policía Nacional y en especial a la Policía de Infancia y Adolescencia, para vigilar y controlar el expendio de SPA en dichos lugares.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley está integrado por siete (7) artículos, el primer artículo establece el objeto del proyecto de ley. En adelante se comprende de tres capítulos clasificados de la siguiente manera:

CAPÍTULO UNO: Está integrado por el artículo dos, que modifica el numeral 4 del párrafo 2° y adiciona dos párrafos nuevos del artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” y reglamenta los comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.

CAPÍTULO DOS: Está integrado por el artículo tres, que modifica el artículo 38 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” y reglamenta los comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescente y; el artículo cuatro, que modifica los numerales 7, 8 y el párrafo 2° y adiciona un nuevo párrafo al artículo 140 de la ley sub examine en lo referente a comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

CAPÍTULO TRES: Está integrado por el artículo cinco, que modifica el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en lo referente a las Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes y prevé la instalación de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial; el artículo seis, otorga competencias a los municipios para crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo del espacio público con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad y; el artículo siete, que establece la vigencia.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

• Antecedentes Constitucionales

Posterior a la Revolución Francesa, tiene su lugar en la historia la Revolución Industrial que trae consigo la sociedad de masas y el fenómeno de la urbanización producto de la migración de campesinos a las ciudades que a su vez se emplearon en las grandes industrias. Como consecuencia de la convergencia de la ideología liberal-capitalista surgió un nuevo tipo de trabajador, el obrero industrial y una nueva clase trabajadora, el proletariado, el cual fue objeto de una sobreexplotación. Este proceso trajo consecuencias en materia de educación, transporte, desocupación, actividades marginales, vivienda, alimentación, delincuencia, entre otros, generando las luchas de la clase trabajadora y de otros movimientos políticos que cuestionaron fuertemente al sistema capitalista y al Estado Liberal de Derecho, reclamando la necesidad de implementar un nuevo aparato estatal con eficiencia en sus cometidos, capaz de dinamizar el desarrollo y redistribuir el ingreso; bajo estas prerrogativas, el Estado debía garantizar la igualdad de derechos ante la ley y reconocer las diferencias personales, sin importar las diferencias de clase, conocimiento, riqueza y propiedad. Esta situación trajo como consecuencia la introducción de cambios que culminaron con el surgimiento de

dos nuevos tipos o formas de Estado: El Estado Socialista Marxista y el Estado Social de Derecho (Durán, 2001).

En este sentido, se empieza implementar el Estado Social de Derecho como una nueva cultura política, que según Villar Borda (2007), se le atribuye al jurista alemán Hermann Heller (1891-1933).

En Colombia, finalizando los años 80, en presencia de la Constitución nacional promulgada en el año 1886, se presentaban en Colombia diferentes reacciones frente a la forma de Estado imperante, la realidad social había superado la Constitución centenaria que imponía el Estado de Derecho¹, el país se encontraba padeciendo las inclemencias de diferentes clases de violencias tales como la política, la social, la económica, la guerrillera, la paramilitar, la terrorista, etc.; consecuencia, en gran medida, de las limitaciones en torno a los derechos de participación y representación ciudadana; lo que generó un mayor compromiso a la hora de cambiar el modelo constitucional²:

El problema mayor era lograr dentro de la asimetría de preferencias unos compromisos más en la tónica de adoptar modelos que incluyeran elementos de las diversas aproximaciones a la realidad del país que a un documento producto de una metodología rígida, elaborado por sabios constitucionalistas, como se había hecho durante décadas (Torres, 2010).

¹ El Estado de derecho, propio del Estado liberal, reconoce la existencia de los derechos individuales, más conocidos como derechos de primera generación, utilizados como mecanismo de protección contra los demás, son aquellos con los que cuenta la persona por el solo hecho de existir, intrínsecos a su persona humana, haciendo uso de la “*laissez faire, laissez passer*”.

² La Constitución de 1886 otorgó poderes parlamentarios al ejecutivo reduciendo la participación de los Estados Federales, sin embargo, luego de varias reformas (1908, 1936, 1945) posibilitó la participación de los ciudadanos a través de la figura de Departamentos y del voto de los varones de 21 años. A partir de 1948, inicia un periodo de violencia política y exclusión de cualquier forma partidista distinta a las tradicionales (liberal y conservadora), que se sella a partir del denominado Frente Nacional en los años 50. Sin embargo, el bipartidismo impuesto por las élites políticas se hace insostenible al favorecer el surgimiento de disidencias políticas que optaron por la violencia para legitimar su derecho a la participación ciudadana, dando origen a las guerrillas y grupos subversivos y un conflicto armado de más de 50 años. Progresivamente fue creándose una conciencia política ciudadana generalizada en el país que ayudó a legitimar el proceso de una reforma política y se logró mediante una negociación política entre el Gobierno y el movimiento armado ilegal crear las bases para que se convocara a una Asamblea Nacional Constituyente en 1991 que expidió la nueva Carta Política que promulgaría a Colombia como un Estado Social de Derecho (Pabón Arrieta & Torres Argüelles, 2014).

Movimientos civiles no armados lograron después de un largo proceso, la expedición de la Constitución Política de 1991, que tuvo dentro de sus grandes logros conciliar posturas políticas con posturas sociales, y así, se da origen al proceso que consagró en su Preámbulo y el artículo 2° el Estado Social de Derecho, que trae consigo derechos de titularidad colectiva, buscando mejorar la situación social de los grupos menos favorecidos y débiles, hallando aquí su principal objetivo.

- **Derechos prevalentes de los menores y su protección constitucional**

El constituyente primario, en la Constitución Política de Colombia, consagra en el artículo 44, los derechos fundamentales de los niños y los dota de especial protección en el sentido que establece que estos prevalecen sobre los derechos de los demás, por tanto, la *“familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”*.

Es así como nuestro Estado ha hecho un gran esfuerzo legislativo para la expedición de leyes, así como tratados internacionales ratificados por Colombia, algunos de los cuales están integrados a la Constitución por el bloque de constitucionalidad, estableciendo disposiciones que consagran un marco de protección de garantías de los derechos de los niños.

Por ejemplo, la Declaración de los Derechos de Niño (1959), ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, establece que *“el niño es reconocido universalmente como un ser humano que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad”* (Principio II de la Declaración de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1959). La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); la Asamblea General de la OEA, Resolución 1709; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Informe Anual 1991, el Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia (1999), la Recomendación sobre la Erradicación del Reclutamiento y la Participación de Niños en Conflictos Armados; el Informe Anual 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Organización Internacional del Trabajo; Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; que hacen parte del bloque de constitucionalidad (en sentido lato o estricto), son la base estructural del desarrollo normativo que se pretende resguardar a través del presente proyecto de ley.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 10, prevé que, en virtud del principio de corresponsabilidad, entendida como *“la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los*

niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección”, en este sentido se debe velar por la protección integral del menor. Asimismo, se consagran varios derechos y libertades del menor, entre los cuales se encuentra el derecho a la integridad personal, debiendo *“ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico”* (artículo 18 Código Infancia y Adolescencia).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la protección constitucional de los menores abarca los siguientes elementos: *“(1) que sus derechos son fundamentales; (2) que sus derechos son prevalentes; (3) la norma superior eleva a un nivel constitucional la protección de los niños frente a diferentes formas de agresión, como pueden ser el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y económica y los trabajos riesgosos; (4) El ámbito normativo constitucional de protección se amplía con las normas internacionales que por disposición de la propia Carta ingresan al régimen de derechos de los niños; (5) Igualmente los infantes y adolescentes en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar; (6), debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C. P. en favor de los niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años”*.

Aunado a lo precedente, la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencia en el sentido que los niños, niñas y adolescentes gozan de especial protección en nuestro Estado Social de Derecho, esto, dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población, todo esto se ha estableciendo con base en la incapacidad y falta de madurez de los niños, tanto en términos materiales, psicológicos, afectivos y jurídicos. (Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños). (Sentencia T-260 de 2012).

De igual manera, la Corte ha manifestado que la especial protección de los menores deviene del respeto a su dignidad humana, a su indefensión y vulnerabilidad, por causa del proceso de desarrollo de sus facultades y atributos personales, y del imperativo del Estado de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, garantizando la vida, integridad personal, la salud, la educación y el bienestar de los menores.

Por lo anterior, el interés del Estado no solo radica en proteger al menor por su desvalimiento y falta de capacidad para obligarse, sino como un sujeto nuclear y fundacional de la sociedad.

De conformidad con la Sentencia T-510 de 2003, existen múltiples reglas de origen legal, jurisprudencial y constitucional a las que se puede acudir para aplicar en un caso, resultando relevantes esto es, (i) la garantía de desarrollo integral del menor, la cual debe procurar abordar distintas perspectivas (física, psicológica, afectiva, intelectual, ético y la plena evolución de su personalidad); (ii) perseguir la garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor en la que se debe procurar el cumplimiento del catálogo amplio de prerrogativas teniendo en cuenta las disposiciones internacionales y las del orden nacional. A la vez, (iii) la protección del menor frente a *riesgos prohibidos*, la cual procura que se resguarde a los niños de toda clase de abuso y arbitrariedad que atente contra su desarrollo integral, tales como alcoholismo, drogadicción, prostitución, explotación económica, violencia física o moral y todas aquellas situaciones que impongan el irrespeto de su dignidad humana.

Además, se tiene el (iv) equilibrio con los derechos de los padres, (v) provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor. En este criterio el menor debe tener una familia en la que los padres o acudientes cumplan con todos los deberes que su posición les encomiende; (vi) necesidades de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno-filiales.

Ahora, dentro del componente de derechos en cabeza de los menores se tiene en nuestro sistema, como se indicó, los previstos en el artículo 44 de la Carta, que consagra la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre, nacionalidad, a tener una familia y a no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

El aparte superior referido prevé que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económico y trabajos riesgosos, y además gozarán de todos aquellos reconocidos en la Constitución, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia y que son ratificados por el Congreso.

Es por lo anterior que, el Código Nacional de Policía y Convivencia, el Código de la Infancia y la Adolescencia, al igual que el Código Penal, consagran diferentes reglamentaciones con el fin de proteger a los menores de edad y garantizar sus derechos, entre otras, pretenden evitar el consumo, el porte y la inducción al consumo de drogas o sustancias psicoactivas. Sin embargo, el aumento en tasas de consumo y de criminalidad en menores de edad deviene de una problemática educativa, que a su vez conlleva un problema de seguridad ciudadana y de salud pública, que tiene impacto local como en lo nacional.

Por esta razón, para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas, se requiere que, en virtud del principio de corresponsabilidad, el Estado, la sociedad civil y la familia intenten integrar esfuerzos para proteger a los menores de edad. Así las cosas, este proyecto de ley intenta darle una solución a la problemática de seguridad que trae consigo el consumo y distribución de sustancias psicoactivas en menores de edad, para lo cual se propone un incremento en las medidas correctivas derivadas de conductas relacionadas con esto, nuevamente, relacionados con menores de edad, un aumento en las penas consagradas en el Código Penal para la inducción, administración y distribución de sustancias psicoactivas en los menores de edad.

• Motivación

Uno de los retos más importantes del posconflicto es garantizar que la seguridad ciudadana no se deteriore y que la juventud pueda encontrar oportunidades para desarrollarse integralmente de manera que no caiga en la delincuencia. Tras la superación de las guerras civiles en Centroamérica, las pandillas remplazaron a los grupos armados y se convirtieron en una fuente de criminalidad que, por lo dispersa y poco predecible, ha sido imposible de erradicar para las autoridades de sus respectivos países.

En los últimos meses, hemos visto en Colombia una desmejora de la seguridad ciudadana que debemos enfrentar decidida y oportunamente para evitar que situaciones como la centroamericana hagan metástasis en nuestras ciudades. Para tal efecto, es necesario tomar medidas que permitan evitar que nuestros jóvenes caigan en el consumo de sustancias psicoactivas y que, con ello, puedan entrar al mundo del crimen.

Al mismo tiempo, las estadísticas de los últimos años demuestran un marcado aumento en el consumo de sustancias psicoactivas, en adelante SPA. Si bien no se ha demostrado una relación causal entre el consumo de SPA y la criminalidad, la correlación entre ambos fenómenos es más que evidente.

Por su parte el narcomenudeo, que puede caracterizarse como la venta de las SPA a los consumidores finales, aparece como el momento final de la cadena de producción, distribución y comercialización del narcotráfico, donde las organizaciones mafiosas logran su objetivo en términos monetarios.

De esta manera, atacar el narcomenudeo cobra vital importancia, no solo porque evita el éxito de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, sino porque evita que jóvenes consumidores caigan en la criminalidad. Este es un problema donde se articulan la seguridad y convivencia y la salud pública.

Por los anteriores motivos, es importante que se diseñen estrategias tanto para evitar el acceso de vendedores de SPA a niños, niñas y adolescentes y

también evitar que estos sean testigos del consumo de sustancias en los parques donde juegan o en las escuelas y colegios en que se educan, puesto que pueden verse tentados a emular tales conductas.

En virtud de lo anterior, este proyecto de ley busca dotar de herramientas a la Policía Nacional para que controle de manera efectiva los entornos en los que se mueven los niños, en particular, parques y centros recreativos, instituciones educativas y sus alrededores. Estas herramientas de vigilancia, control y represión del narcomenudeo, son necesarias para combatir a las estructuras narcotraficantes y para evitar la descomposición social en nuestros centros poblacionales, pero no son suficientes para lograr dicho cometido, por lo cual no deben complementarse con programas en pro de la niñez y la juventud, en un esquema de corresponsabilidad Estado-Escuela-Familia, y con medidas para reprimir y judicializar a todos los actores de las demás etapas del tráfico de SPA.

Por esta razón, a continuación, (i) se explicará brevemente la correlación existente entre delincuencia y drogadicción en el caso de los consumidores y se argumentarán las razones por las cuales el aumento en el uso de SPA conlleva al incremento de la inseguridad que hemos vivido en los últimos; (ii) se caracterizará el narcomenudeo a partir de documentos publicados por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Departamento de Planeación Nacional y la Policía Nacional, con el fin de mostrar cómo el aumento del consumo ha fortalecido a las bandas criminales dedicadas al narcotráfico y cómo estas representan una importante amenaza tanto al Estado como a la sociedad colombiana.

• Consumo de drogas y criminalidad

Si bien no es posible establecer una relación causal entre el consumo de SPA y la comisión de delitos por parte de las personas, la correlación ha sido identificada por innumerables estudios desde diferentes enfoques y con diferentes metodologías. De acuerdo con Esbec y Echuburúa (2016): *“la relación entre el consumo abusivo de alcohol y de otras drogas con la delincuencia en general (delitos contra la propiedad) y con la criminalidad violenta está claramente establecida”*. Esbec, Enrique y Echuburúa, (2016).

Aunque estos investigadores reconocen que no todos los consumidores de SPA se convierten en delincuentes, recogen diferentes estudios en los cuales se asocia el consumo de sustancias con comportamiento criminal. De esta manera, citan a Vicens *et al.*, (2011), quienes establecen que el 75% de los presos de las cárceles españolas han tenido problemas de drogas, a Swanson *et al.* (1990), quienes en otro estudio encuentran que de las personas que cometieron actos violentos habían consumido cannabis el 19,3%, alcohol el 24,6% y otras drogas el 34,7%.

Por las anteriores razones, Esbec y Echuburúa sostienen que:

“La relación causal entre el consumo de drogas y la delincuencia es compleja y no siempre unidireccional. Así, es importante diferenciar entre el “drogadicto-delincuente” (intoxicación, abstinencia, adicción) que delinque directamente por los efectos de la droga (supuesto farmacológico) o por su carencia (delincuencia funcional) del “delincuente-drogadicto”, que frecuentemente presenta un trastorno antisocial o narcisista de base y cuenta con un amplio historial criminológico, en el que el consumo de drogas es un hecho tangencial”. (Esbec y Echuburúa, p. 50).

Una manera más sencilla de entender los dos tipos de consumidores que infringen la ley como: primero, el “drogadicto que delinque para drogarse” y, segundo, “el delincuente que además se droga”.

Investigaciones en los países anglosajones han demostrado resultados similares. Los estudios de Chaiken y Chaiken (1990), Wilson (1990), Nash Parker y Auerhahn (1998) o Markowitz (2001) han sido incapaces de encontrar una relación de causalidad simple entre el consumo de SPA y la delincuencia, por lo que todos hablan de correlación. Sin embargo, la relación entre un comportamiento y otro es evidente, y en determinadas *circunstancias* es muy probable que terminen por exacerbarse mutuamente.

Dichas *circunstancias*, de las que todos los autores dan alguna versión, tienen que ver con el exceso de tiempo libre de los adolescentes, de la carencia de redes de apoyo familiar y social y, del deterioro de las condiciones económicas tanto de la familia como de la comunidad en que viven. Esto pone de relieve la importancia de hacer un énfasis en la regulación del consumo y porte de SPA en lugares recreativos y parques, de manera que estos espacios no se conviertan en los escenarios circunstanciales para el consumo.

Con todo, es importante destacar la tipificación de Goldstein (1995) citado por Esbec y Echuburúa con respecto a los tipos de crimen más comunes relacionados con el consumo de drogas, los cuales se transcriben a continuación:

Los delitos más frecuentes cometidos por la población drogodependiente son los siguientes (Goldstein, 1995):

- a) Delitos debidos a los efectos farmacológicos directos o indirectos de la sustancia. Así, la cocaína es un activador del Sistema Límbico que está relacionado con la impulsividad o agresividad y el alcohol inhibe las áreas cerebrales de autocontrol (frenos inhibitorios, según la terminología jurídica al uso). Aquí se dan la mayoría de delitos violentos e imprudentes, pero también hay casos de delitos por omisión, como ocurre con los opiáceos o con el cannabis (Bravo de Medina, Echuburúa y Aizpiri, 2010).

- b) Delincuencia funcional o instrumental, generalmente contra la propiedad, cuya finalidad es obtener el dinero suficiente para sufragarse el consumo.
- c) Delitos de narcotráfico a pequeña escala, cuyo objetivo es autoabastecerse de droga, pagar deudas y hacer frente a estados de penuria económica o de clara necesidad.
- d) Delitos de narcotráfico a gran escala, que incluyen además casos de blanqueo de capitales, delitos fiscales, tráfico y posesión ilegal de armas, coacciones, homicidios, estafas, etc. De esta forma, la violencia puede ser una condición para resolver los conflictos jerárquicos entre quienes distribuyen las drogas, para dirimir las disputas de territorio entre bandas rivales o para llevar a cabo actos de venganza contra los “traidores” o los “chivatos”. (Esbec y Echuburúa, p. 49).

Es importante notar cómo los incisos *c)* y *d)* arriba citados, resultan doblemente gravosos y describen de manera muy precisa lo que ocurrió con los habitantes de algunos barrios de Brooklyn,

Nueva York (Curtis, 2008) durante la época de la epidemia del *crack*, donde los adictos pasaron a ser vendedores de la droga primero, para luego algunos terminar conformando mafias dedicadas al negocio del narcotráfico.

Según un estudio del año 2010 del Observatorio del delito de la Policía Nacional, “*la problemática más frecuente de los NNA (niños, niñas y adolescentes) infractores y aprehendidos por hechos punibles se concentra en el tráfico y porte de sustancias estupefacientes, los delitos de hurto en todas las modalidades, el porte ilegal de armas de fuego y las lesiones personales. Para el año 2010 las aprehensiones a menores de edad se concentraron en delitos como el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con 8.093 (35% de participación); hurto a personas, con 7.057 (31%), y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con 2.245 (10%)*” (Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Observatorio del delito –Dijín–. Policía Nacional. Bogotá, D. C., 2010). A continuación, se describen los delitos, de conformidad con el Código Penal colombiano, en los que mayor participación tienen los niños, niñas y adolescentes:

DESCRIPCIÓN DEL DELITO	2010				
	NIÑOS		ADOLESCENTES		
	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	8	23	705	7.357	8.093
Artículo 239. Hurto personas	6	18	579	6.454	7.057
Artículo 365. Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	1	3	137	2.104	2.245
Artículo 111. Lesiones personales	0	2	181	951	1.134
Artículo 239. Hurto entidades comerciales	2	5	217	521	745
Artículo 265. Daño en bien ajeno.	0	7	37	485	529
Artículo 103. Homicidio	0	0	17	319	336

Delitos de mayor participación en aprehensión de niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Dijín.

Como resulta evidente de los datos aportados por la Policía Nacional, el comercio y consumo de SPA son el núcleo de las actividades delictivas de los jóvenes en Colombia. Si consideramos las estadísticas nacionales a la luz de la tipificación de Goldstein, citada más arriba, resulta evidente que las SPA son la puerta de entrada a la criminalidad de nuestros niños, niñas y adolescentes. Esto apunta nuevamente a la necesidad de proteger los lugares frecuentados por menores de edad, particularmente en lugares recreativos y entornos escolares.

En el caso de la ciudad de Bogotá, de acuerdo con la respuesta entregada por el Secretario de Seguridad y Convivencia, Jairo García Guerrero, la información de la que dispone dicha entidad no permite identificar una causalidad entre el

consumo de SPA y el crimen y, de hecho, para el caso de los consumidores registrados en VESPA (Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de Sustancias Psicoactivas) no existe una asociación positiva entre consumidores y delitos en la ciudad.

Por el contrario, en el caso de la oferta, las incautaciones de drogas en pequeñas cantidades sí constituyen un importante predictor de homicidios y hurtos. Según García Guerrero, “el canal sistémico de violencia asociado con los mercados ilegales de sustancias psicoactivas, sí presenta una asociación con el crimen violento, pero el canal de consumo no presenta dicha asociación”³. Es

³ Respuesta Radicado número 20182000170502 a derecho de petición Radicado número 201854103300781, extendido por el Senador Rodrigo Lara a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá.

importante destacar que el hecho de que en los estudios realizados en la ciudad de Bogotá no sea posible establecer una relación de causalidad entre consumo y delito, esto no significa que no exista relación alguna entre consumo y criminalidad tratase de casos de “drogadictos que delinquen para drogarse” o de “delincuentes que además se drogan”.

Lo que sí es evidente, tanto de la respuesta del Secretario de Seguridad y Convivencia de Bogotá, como del resto de las investigaciones citadas, es que el microtráfico genera criminalidad violenta. Permitir que estas actividades delincuenciales se realicen en entornos a los que asisten menores de edad es condenar a los niños a tener que enfrentar estos peligros.

Desde el año 2010, con el aumento del consumo de drogas por parte de los menores de edad, también ha aumentado exponencialmente el microtráfico, especialmente en lugares aledaños a centros educativos y recreacionales en donde habitualmente hay menores de edad.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, se ha dicho de las SPA en “los parques y colegios se convirtieron recientemente en su principal escenario, es allí donde día a día buscan enviciar a los jóvenes y luego reclutarlos para sus actividades delictivas” (Molano, 2016). Es sabido de algunos *modus operandi* que consisten en que:

“los jíbaros (encargados de la venta al menudeo) son los que regalan primero las papeletas a ciertos jóvenes, los envician, les piden favores y finalmente, los involucran en pequeñas acciones de hurto o venta en el mismo parque o dentro del colegio. Todo este pequeño andamiaje que llega al barrio, realmente pertenece a una gran estructura criminal” (Molano, 2016).

Según una encuesta del 2013 de Chaux, el consumo de drogas en las instituciones educativas estaba en el 29,3 por ciento (Molano, 2016). Se sabe que los colegios públicos son uno de los principales objetivos de grupos delincuenciales. Molano cita otra encuesta:

La encuesta de Clima Escolar y Victimización 2013 de la Secretaría de Educación aplicada a 118 mil estudiantes, se evidencian resultados realmente alarmantes: El 17% de los jóvenes de colegios públicos y privado afirmaron que se venden drogas en el colegio y el 28% de ellos ratifican que venden en los entornos cercanos. Lo preocupante es que en el 30% de los colegios públicos se manifestó que sí se vendían drogas y una tercera parte de los estudiantes manifestaron que habían visto a algún compañero de su curso consumiendo (Molano, 2016).

Por otra parte, los barrios en los que los jóvenes más infringen la ley, son aquellos marginados, con alto índice de violencia intrafamiliar y con expendios habituales de SPA, lo que facilita el acceso y consumo de las mismas drogas (Palacios, *et al.* (2007).

En algunos casos, los adolescentes que consumen SPA pertenecientes a familias con baja capacidad económica, delinquen para conseguirlas. Se ha comprobado que algunas de las causas por las cuales los niños y adolescentes consumen SPA, entre otras, son:

pobre motivación y bajo rendimiento escolar, desescolarización, mal manejo y poca supervisión del tiempo libre, pares negativos, falta de metas y proyectos de vida, alta permanencia en la calle, baja autoestima y estimulación negativa, poco control de impulsos, maltrato de cualquier tipo y limitaciones físicas o mentales (Observatorio Policía Nacional, 2010).

Ahora bien, dado que no es demostrable la relación causal entre consumo y criminalidad, sería un error perseguir penalmente o establecer medidas represivas contra los consumidores, máxime cuando están ejerciendo un derecho que les es reconocido constitucionalmente. Lo que sí resulta conveniente es regular los espacios dónde puedan hacerlo y establecer medidas para que la confluencia de oferta y demanda de SPA, que suele generar criminalidad, no ocurra en lugares frecuentados por los niños.

- **El narcotráfico a nivel del narcomenudeo y el aumento de consumo de SPA en Colombia**

El narcotráfico es un negocio que puede entenderse como un sistema de producción capitalista integrado por subsistemas de producción, distribución, comercialización y el flujo de capitales (Cortés, *et al.* 2012, p. 137) del cual el narcomenudeo correspondería al subsistema de comercialización.

De acuerdo con Planeación Nacional (2017), el mercado nacional de SPA se caracteriza por tres eslabones básicos. En primer lugar, se encuentra el mayorista que corresponde a una *red narcotraficante*, que les vende las SPA a *estructuras criminales* encargadas de su distribución, quienes a su vez trasladan estas sustancias a las organizaciones encargadas de vender las dosis a los consumidores.

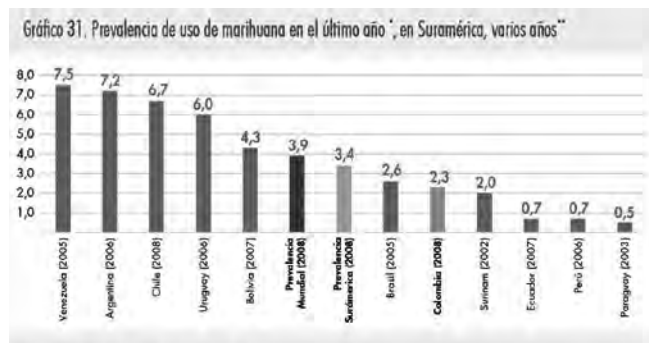
El narcomenudeo se refiere, precisamente, a esta venta de pequeñas dosis a los consumidores y representa la última etapa de la cadena de acuerdo con Cortés y Parra (2011):

“Narcomenudeo es un neologismo que representa los hechos concretos, perceptibles y verificables que se desarrollan durante el mercado ilícito de productos estupefacientes (básicos –*estimulantes, alucinógenos y narcóticos*– y sustitutos), por esta razón se constituye en problema público, además, porque tiene interdependencia con los conflictos sociales, la violencia y la criminalidad”. (Cortés y Parra, p. 42).

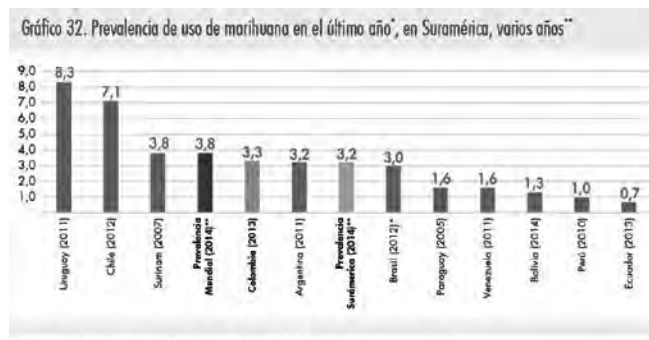
De acuerdo con estos autores, el narcomenudeo se caracteriza por un *punto de venta*, que puede

darse en un lugar público o privado donde un agente de las organizaciones criminales vende pequeñas dosis al comprador; la *monetización*, que representa el momento en que las SPA son intercambiadas por dinero (o bien por bienes y servicios) y que está estrechamente ligada con el subsistema de lavado de activos. Finalmente, el *consumo* que es el que genera la demanda del producto y que se desarrolla en espacios de uso público, abiertos y privados.

Si bien el consumo de cocaína y bazuco se ha mantenido estable, ha habido un aumento significativo en el uso de la marihuana en el último año. Según el último reporte del Observatorio de Drogas de Colombia, hubo un aumento en los reportes del consumo del 2,12 en el 2008 al 3,27 en el 2013. De esta manera, Colombia pasó de estar en el sexto al cuarto lugar de consumo de *cannabis* en Sudamérica, como lo muestran las siguientes tablas tomadas del estudio *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).



Fuente: UNODC (2009). Elaboración: DNP.
* Personas entre los 12 y los 64 años que consumieron marihuana por lo menos una vez en los últimos doce meses.
** Estos datos eran los más recientes al momento de realizar la comparación con respecto a 2008.



Fuente: CICAD (2015). *INPAD (2012). **UNODC (2016). Elaboración: DNP.
* Personas entre los 12 y los 64 años que consumieron marihuana por lo menos una vez en los últimos doce meses.
** Estos datos eran los más recientes al momento de realizar la comparación con respecto a 2014.

Gráfico tomado de: *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).

El aumento en el consumo implica necesariamente un crecimiento del negocio que puede reflejarse bien en la entrada de nuevos actores ilegales al mercado o en el crecimiento y fortalecimiento de las estructuras criminales existentes, ambos hechos pueden desembocar en mayor violencia en la medida en que, en las estructuras capitalistas que persiguen la maximización de beneficios, buscan eliminar la competencia. Así las cosas, atacar frontalmente al narcomenudeo se convierte, por sí mismo, en una prioridad si queremos evitar incrementos en los niveles de violencia en nuestro país.

Según Planeación Nacional, “para el 2015 se estimó que el tamaño total del mercado colombiano de drogas ilegales estuvo entre un rango de máximo \$5,98 billones por incautaciones que representan el 5% del total de la droga circulante para consumo interno - y un mínimo \$2,99 billones –por incautaciones equivalen al 10 %” (DNP, 2017 p. 116). Estos valores representan entre 0,3 y 0,7 del PIB, cifras similares e incluso superiores a las que tiene la UNODC para países consumidores como consta en la siguiente tabla elaborada por el DNP.

Tabla 15. Participación del mercado estimado de drogas ilegales en el PIB (Comparativo internacional)

País/Región	Año de la estimación	Porcentaje (%) del PIB
Promedio Mundial	2003	0,9
Australia	2003	Del 0,2 al 0,3
Holanda	2003	Del 0,3 al 0,4
Reino Unido	2003/2004	Del 0,4 al 0,6
Alemania	2007	Del 0,3 al 0,4
Italia	2009	Del 0,4 al 0,7
Estados Unidos	2009/2010	Del 0,4 al 0,5
Unión Europea	2013	Del 0,1 al 0,6
Colombia	2015	Del 0,3 al 0,7

Fuentes: UNODC (2005, 2011); OEDT (2016); Colombia: Cálculos DNP (2016). Elaboración DNP.

Tabla tomada de: *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).

A las amenazas que representa ser un país productor, ahora debemos sumar las amenazas que representan la economía ilegal interna y la degradación institucional, social y de salud pública que ello implica.

- **El narcomenudeo como amenaza a la seguridad pública**

El aumento del mercado de estupefacientes representa serias amenazas para la seguridad nacional y para la seguridad ciudadana como es evidente tras la lectura del libro “*Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*” (Cortés et al. 2012) publicado por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional. Este estudio parte de la investigación del caso de la organización narcotraficante “*La Cordillera*”, que delinque en la ciudad de Pereira, para demostrar de manera muy precisa el accionar de este tipo de estructuras y los impactos que generan en toda la sociedad. En lo subsiguiente de esta sección se presenta un resumen del análisis presentado en la obra arriba mencionada acerca de los peligros que el narcomenudeo representa a la seguridad pública.

De acuerdo con estos autores, el proceso de comercialización de SPA y su impacto en la seguridad pública, puede dividirse en dos categorías: la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. En cuanto a la *seguridad nacional*, esta se subdivide a su vez en seguridad nacional interna y externa. Dado el contexto del fenómeno del narcomenudeo, el análisis de los impactos que este tiene sobre la seguridad nacional externa resulta irrelevante. En contraste, el narcomenudeo

representa una amenaza muy seria a los elementos constitutivos de la seguridad nacional interna: la soberanía, el régimen y el orden constitucional.

Con respecto a la **seguridad ciudadana**, esta es analizada desde sus aspectos individual y colectivo. La taxonomía del concepto de seguridad pública manejada por los autores puede comprenderse más claramente a partir del siguiente diagrama. Nótese que, en términos de seguridad, la afectación producida por el fenómeno del narcomenudeo cae bajo la responsabilidad tanto de la Policía Nacional (recuadro rojo) como de las FF. MM. (recuadro azul).

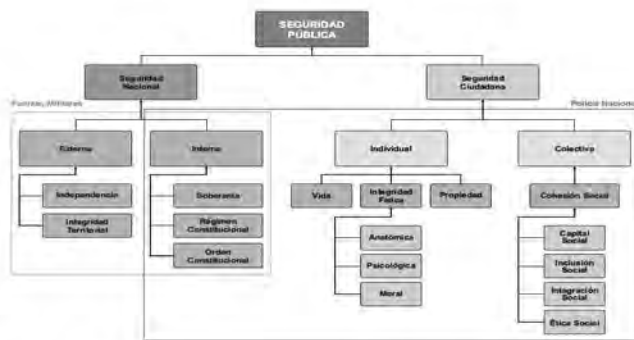


Tabla 5. Cortés, V. (2012, junio). La seguridad pública: un concepto socio-jurídico para el servicio de policía. Seminario Internacional "Opciones Estratégicas e Investigativas COPOL" realizado en Miraflores, Colombia.

Diagrama tomado de Cortés *et al.*, p. 120.

a) Seguridad nacional:

Según el estudio, la **soberanía** del Estado se ve afectada porque las organizaciones dedicadas al narcomenudeo minan la confianza de los ciudadanos no solamente frente a sus pares, sino frente a la comunidad y al Estado, con el fin de constituirse a sí mismas como la autoridad efectiva sobre el territorio, constituyéndose en verdaderas repúblicas paralelas. De esta manera:

“Las reglas de comportamiento (*horarios, fronteras imaginarias*), los mecanismos de violencia y criminalidad para mantener el orden social por parte de la organización criminal, “*La Cordillera*” *manda en el barrio*, imponen cuotas extorsivas a manera de tributo, cooptación de negocios legales con enfoque monopolístico; impiden o restringen el acceso de servidores públicos a determinados barrios (*facilitan el acceso de manera condicionada*), limitan el acceso de los servidores que prestan servicios públicos (*recolección de basuras, agua, energía eléctrica y teléfonos*). “*La Cordillera*” *cree que tiene el control de todo, algunos ciudadanos consideran la venta de estupefacientes como un trabajo, coacción de “La Cordillera” para que no se cometan delitos cerca de los puntos de venta y no se agreda al comprador/consumidor; impiden la denuncia para evitar el ingreso y la actuación de las autoridades del Estado en el territorio*”. (Cortés *et al.* 2012 p. 239).

Por su parte, el **régimen constitucional** resulta afectado, porque se promueve el desacato de las normas más básicas del Estado y porque los ciudadanos identifican a los actores estatales, pero

no acatan su autoridad: “*el actor criminal busca la interdicción del ordenamiento jurídico para reemplazarlo de facto a través del establecimiento de reglas y mecanismos que faciliten la implantación de un nuevo orden social y subvertir el orden económico en lo local*” (Cortés *e. al.* 2012 p. 239).

Este accionar conlleva violaciones a la dignidad humana y a derechos como el de expresión, la locomoción y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Con respecto al cumplimiento del ordenamiento jurídico estas organizaciones presentan amenazas contra la **validez de la norma**, porque no le temen a la judicialización, por su capacidad para corromper agentes del Estado y por su capacidad para organizar y realizar asonadas para limitar la acción efectiva de agentes del Estado y la acción policial. Asimismo, las organizaciones dedicadas al narcomenudeo amenazan la **legalidad de la norma**, no solo por desregular un mercado sino por querer “*igualar a la fuerza pública*”, y aspirar a gobernar un territorio con fines de maximización de beneficios (Cortés *et al.* 2012 p. 239).

Por último, el **orden constitucional** se ve igualmente afectado por los peligros que este fenómeno representa para el aparato de represión del Estado, particularmente para la Policía Nacional, en tanto que impide que esta lleve a cabo su misión constitucional mediante amenazas a la integridad policial, a la estabilidad institucional y a su seguridad operativa.

b) Seguridad ciudadana:

También resulta amenazada la seguridad ciudadana tanto en lo individual como en lo colectivo. El proceso de institucionalización expansivo por parte de las bandas dedicadas al narcomenudeo implica un cambio en el comportamiento de los ciudadanos que se logra mediante el uso de la violencia que amenaza la vida, bien por la comisión de homicidios y porque dicha coacción puede llevar al suicidio a algunas personas—**dimensión interna**.

La integridad física de los ciudadanos se ve amenazada en los aspectos anatómico, psicológico y moral. En el anatómico, a causa de las agresiones físicas, la drogadicción, las lesiones personales, la inducción al consumo de SPA, el secuestro y el acceso carnal violento, generalmente contra las mujeres (Cortés *et al.* 2012 p. 244).

En el aspecto psicológico las amenazas son aún más numerosas y más complejas y de acuerdo con Cortés *et al.*, incluyen:

“enfrentamientos (*balaceras, balas perdidas*), miedo (*al negocio ilegal, a la actitud de los integrantes de la organización por ser testigos –víctimas o por referencia– de los delitos, a los lugares de venta, a que le ocurra algo a los integrantes de la familia, a ser agredido físicamente*), el consumo de estupefacientes, el porte de armas por los delincuentes, la violencia

simbólica y no verbal (*señas, grafitis, mirada de los vendedores y consumidores*) e interpersonal (*agresión física*), ver episodios de consumo o la persona bajo los efectos de sustancias estupefacientes, los escándalos callejeros generados por las riñas, baja autoestima, intranquilidad y temor a las represalias. La marca “La Cordillera” representa peligro, sensación de inseguridad, percepción de corrupción y temor al desplazamiento intraurbano” (Cortés *et al.* 2012 p. 244).

La afectación moral de los individuos que viven en las zonas controladas por bandas dedicadas al narcomenudeo también se ve afectada porque la institucionalización del nuevo orden social delincencial implica un cambio de valores y una aceptación ideológica de la axiología coaccionada por dichas bandas. Así, las amenazas contra la moral mencionadas por los autores son las siguientes:

“el constreñimiento de la organización, aceptación consentida o coaccionada de las reglas de control territorial (*ley del silencio, no transitar en algunos sitios, cumplir horarios*), modificar los comportamientos, amenaza que genera sensación de peligro, pérdida de valores y desarrollo de antivalores (*los valores impuestos por “La Cordillera”*) y favorecimiento o vinculación a la actividad económica criminal” (Cortés *et al.* 2012 p. 244).

Naturalmente, cuando una comunidad es afectada por una organización de este tipo que subvierte todo el orden social para generar una nueva institucionalidad en función de una maximización de utilidades, la propia noción de propiedad privada resulta trastocada. En dicho sentido, tanto las propiedades como las actividades económicas de los ciudadanos resultan instrumentalizados por estas bandas para financiar su actividad criminal y para que los ciudadanos se vinculen de manera directa o indirecta en la actividad criminal. Así, entre las amenazas al patrimonio más comunes se encuentran:

“el hurto (*bajo los efectos o para financiar el consumo de sustancias estupefacientes*), expropiación ilegal forzosa de bienes, desregularización de los mercados, la extorsión (*exigencia de cuotas de seguridad a transportadores, residentes y comerciantes*), amenaza contra los empleados de empresas privadas que proveen comestibles, mensajeros y taxistas, obligar a alquilar predios, la invasión de terrenos, así mismo, la presencia de los vendedores y consumidores de estupefacientes afecta la llegada de los clientes a las tiendas”.(Cortés *et al.* 2012 p. 244).

Finalmente nos encontramos con la **dimensión colectiva** de la seguridad ciudadana que, de acuerdo a los autores, corresponde a la **cohesión social** que se define a partir de cuatro aspectos:

capital social, integración social, inclusión y ética social.

El capital social, que se refiere a la organización comunitaria, resulta afectado en tanto el individuo entra en crisis frente a la comunidad a la que pertenece, dados los conflictos que se generan entre el interés común y las conductas impuestas por las organizaciones delictivas. En dicho sentido, el capital social se ve amenazado por:

“control territorial impuesto por “La Cordillera” (*las fronteras imaginarias, la fijación de reglas de comportamiento*), desplazamiento intraurbano, violencia escolar y de género; confrontación entre vecinos (*agresiones físicas y verbales*), represalias por parte de integrantes de “La Cordillera”, conformación de pandillas, no se siente libertad, existencia de escuelas de sicarios, el consumo de estupefacientes por algún integrante de la familia causa la desarticulación del núcleo familiar (*divorcio*), temor a que un familiar se inicie o lo induzcan al consumo de estupefacientes, desconfianza entre vecinos, amigos y familiares (*precaución para no ser víctima de hurto*); instrumentalización criminal de menores de edad, cooptación de las pandillas y la delincuencia común por parte de “La Cordillera” y negocios fachada” (Cortés *et al.* 2012 p. 246).

La integración social, por su parte se refiere a la unidad de la comunidad en torno a intereses comunes. En dicho sentido el accionar de estas bandas delincuenciales fractura el tejido social, dado que la acción predatoria sustituye el interés del bienestar colectivo por la maximización particular de utilidades. En este aspecto la integración social se halla amenazada por:

“la ocupación del espacio público (*personas que no viven en el barrio, presencia de vendedores y consumidores, habitantes de calle e indigentes, ubicación de puntos de venta*), inasistencia a parques y escenarios deportivos y alquiler ilegal de los mismos, la violencia comunitaria (*vandalismo, confrontación entre pandillas, riñas*), el rechazo social, la intolerancia, la violencia doméstica, la drogadicción, la deserción escolar, los embarazos prematuros, “*acepto la venta porque vivo en el lugar de venta y no tengo para dónde irme*”, infundir terror en el barrio, la degradación del narcomenudeo como problema público, desarraigo al territorio” (Cortés *e. al.* 2012 p. 247).

La inclusión se refiere a la capacidad de los habitantes de participar en la toma de decisiones que afectan a la comunidad en que desarrollan sus vidas. La imposición de un orden social dominado por el negocio delincencial del narcomenudeo aliena a los ciudadanos de su posibilidad de participación en organizaciones comunitarias en la gestión de los intereses comunitarios y estigmatiza a los habitantes de los barrios afectados. Cortés *et al* identifican las siguientes amenazas hacia la inclusión social:

“señalamiento negativo hacia los habitantes del barrio donde se ubican los puntos de venta (*le dan mala reputación al barrio, mala percepción de seguridad*), desplazamiento y agresión contra los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal, exclusión social, cooptación del presupuesto participativo, impedir la participación en proyectos de oferta institucional del Estado” (Cortés *et al.* 2012 p. 247).

Finalmente, las bandas dedicadas al narcomenudeo afectan la ética social en los territorios que desempeñan sus actividades. En este sentido, hay una sustitución de los valores que tradicionalmente han determinado la conducta de los ciudadanos por unos nuevos valores que facilitan el accionar delictivo, que incluyen las siguientes:

“indiferencia (*no meterse en problemas, no lo afecta, me conocen, no percibe el problema, adaptarse a la situación, resignarse, no le interesan los consumidores*), la no denuncia (*ley del silencio*), lo que los niños ven, lo aprenden; ocupación remunerada de los jóvenes, la autoprotección o percepción de protección individual, estar de acuerdo con la venta de estupefacientes (*porque es vendedor de estupefacientes, porque un familiar consume, porque él consume, porque los que venden son amigos o familiares*), acepto la venta de estupefacientes porque me beneficia (*no roban y “La Cordillera” presta seguridad*)” (Cortés *et al.* 2012 p. 248).

Como queda claro de la anterior exposición, las bandas dedicadas al narcomenudeo representan una verdadera amenaza tanto a la seguridad del Estado como de los ciudadanos. El incremento del consumo del que se habló más arriba no hace otra cosa que exacerbar estas amenazas, dadas las mayores utilidades de estas organizaciones que tenderán a expandirse y buscar el monopolio del mercado, dada su naturaleza de empresas capitalistas, tal como las ha caracterizado la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional. La descomposición social producida por el fenómeno del narcomenudeo, a su vez incita a un mayor consumo de SPA, lo que el potencial de crecimiento de estas organizaciones delictivas resulta alarmante.

En consecuencia, se hace necesario intervenir desde la legislación para poder enfrentar estas amenazas a fin de evitar un crecimiento de la violencia urbana, y una degradación de las condiciones de vida en nuestras ciudades, como ha ocurrido en otros países, tal cual lo establecen Cortés *et al.* en su estudio: “La generalización del subsistema de comercialización de estupefacientes, en el que se percibe el *narcomenudeo*, una vez contrastada en algunas ciudades de Colombia, México, El Salvador, Brasil, y Perú, permite afirmar que las propiedades del fenómeno son las mismas en estos países” (Cortés *et al.* 2012 p. 319).

Si no queremos llenarnos de *maras* o de bandas de narcotraficantes que pretendan acceder al poder político local como en algunas localidades del Brasil, debemos intervenir decididamente para controlar los espacios donde se realizan el narcomenudeo y donde se socializa el consumo de SPA a los menores de edad. Recordemos que como se mostró más arriba, el abuso de SPA es la puerta que conduce a la criminalidad a niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, se hace necesaria una legislación que proteja los centros recreativos, los parques y las instituciones educativas porque los niños, niñas y adolescentes que acuden a estos lugares son el punto focal de este perverso negocio que los busca bien sea para esclavizarlos como consumidores o para reclutarlos en las filas del hampa. Protegerlos a ellos es nuestro máximo deber como lo consagra el artículo 44 de nuestra Constitución nacional, y atacar frontalmente el narcomenudeo es una de las vías necesarias para hacerlo.

Referencias bibliográficas

Cortés *et al.* (2012) *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva.

Cortés y Parra (2011) *Narcomenudeo: Un neologismo para describir la venta de estupefacientes* *Revista Criminalidad*: Volumen 53 Número 2, julio-diciembre 2011, pp. 37-72. Bogotá, D. C., Colombia ISSN 1794-3108.

Curtis, R. (1998) *The Improbable Transformation of Inner-City Neighborhoods: Crime, Violence, Drugs, and Youth in the 1990s*. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973), Vol. 88, No. 4, Symposium: Why Is Crime Decreasing? (Summer, 1998), pp. 1233-1276. Northwestern University School of Law Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1144256>. Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Chaiken y Chaiken (1990), *Drugs and Predatory Crime*, *Crime and Justice*, Vol. 13, Drugs and Crime, pp. 203-239. The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1147486>. Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018.

Departamento Nacional de Planeación (2017) *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la Economía criminal*. Departamento Nacional de Planeación ISBN: 978-958-5422-08-7.

Durán, V. M. (2001). *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación. VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos*, (págs. 1-63). Valle de Bravo, México.

Observatorio del Delito (2010). *Dirección de Investigación Criminal e Interpol*. Policía Nacional. Bogotá, D. C.

Esbec, y Echeburúa (2016). Abuso de drogas y delincuencia: consideraciones para una valoración forense integral. Adicciones (2016). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=289144321007> ISSN 0214-4840. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Guzmán-Facndo, Pedrao, Lopez-García, Alonso-Castillo, Esparza-Almanza, (2011). El consumo de drogas como una práctica cultural dentro de las pandillas. *Revista Latino-Americana de Efermagem*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281421968022>. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Markowitz, S. (2001) The Role of Alcohol and Drug Consumption in Determining Physical Fights and Weapon Carrying by Teenagers. *Eastern Economic Journal*, Vol. 27, No. 4 (Fall, 2001), pp. 409-432.: Palgrave Macmillan Journals. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40326059>. Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Molano, D. (2016) Vicio en los colegios. *El Tiempo*. Febrero 2 de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/bogota-microtrafico-en-los-colegios-opinion-diego-molano-aponte/458946>. Fecha de consulta: 1° de marzo de 2018.

Nagel, T. (1995) Personal Rights and Public Space, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 24, No. 2 (Spring, 1995), pp. 83-107: Wiley. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2265389>.

Fecha de consulta: 5 de marzo de 2018.

Nash y Auerhahn (1998) Alcohol, Drugs, and Violence, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24 (1998), pp. 291-311. Annual Reviews. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/223483> Fecha de consulta: 07-03-2018.

Observatorio de Drogas de Colombia (2016), *Reporte de Drogas de Colombia 2016*, Ministerio de Justicia, ISSN: 2463-1418.

Palacios, et al. (2007). Modelo de atención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Bogotá: ICBF. Citado en: Observatorio Policía Nacional.

Uceda-Maza, Navarro-Pérez, Pérez-Cosín (2016). Adolescentes y drogas: su relación con la delincuencia. *Revista de Estudios Sociales* en línea. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81548044006> ISSN 0123-885X. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

Torres, M. (2010). El diseño y la innovación constitucional. En Colección textos de jurisprudencia (Ed.), *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (págs. 20-53). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Villar Borda, L. (2007). Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. *Revista Derecho del Estado* (20), 73-96.

I. TEXTO APROBADO PROPUESTO

<p>Texto Presentado en primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares de afluencia de menores de edad como entornos escolares y espacio público.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares de afluencia de menores de edad como entornos escolares y espacio público.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I ENTORNOS ESCOLARES</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2° y adiciónese un numeral y dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I ENTORNOS ESCOLARES</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2° y adiciónese modifíquese un numeral 6 y dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p>	<p>Se mejora la redacción</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I ENTORNOS ESCOLARES</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2°, el numeral 6 e inclúyanse dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p>

Artículo 34. *Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.* Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:
 (...)

 3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley.
 (...)

 6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.
 (...)

 Párrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

Párrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 34. *Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.* Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:
 (...)

 3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 84 de la presente ley.
 (...)

 6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.
 (...)

 Párrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

Párrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 34. *Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.* Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:
 (...)

 3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley.
 (...)

 6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.
 (...)

 Párrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

Párrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

<p>Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.</p>	<p>Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán como mínimo semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.</p>	<p>Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán como mínimo semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.</p>																
<p>Artículo 3°. Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos: Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (...) <p>7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p> <p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos. (...)</p> <p>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo. (...)</p> <p>Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:</p> </p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos: Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (...) <p>7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p> <p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos. (...)</p> <p>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo. (...)</p> <p>Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:</p> </p>	<p>Se mantiene igual</p>																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>COMPOR-TAMIENTOS</th> <th>MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 7</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).</td> </tr> <tr> <td>Numeral 8</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 13</td> <td>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</td> </tr> </tbody> </table>	COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL	Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).	Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.	Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>COMPOR-TAMIENTOS</th> <th>MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 7</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).</td> </tr> <tr> <td>Numeral 8</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 13</td> <td>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</td> </tr> </tbody> </table>	COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL	Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).	Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.	Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.	
COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL																	
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).																	
Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.																	
Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.																	
COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL																	
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).																	
Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.																	
Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.																	

	<p>(...)</p> <p>Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.</p>	
	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 89. <i>Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes.</i> Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:</p> <p>8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para lo cual, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes.</p> <p>Parágrafo 1°. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, garantice gestionará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
	<p><u>Parágrafo 3°.</u> <u>Se autoriza a los gobiernos locales para que en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), realicen las correspondientes asignaciones presupuestales para la instalación y mantenimiento de las cámaras de seguridad. Lo anterior, sin perjuicio de que los municipios accedan a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) o quien haga sus veces, según reglamentación que para ese propósito expida el Gobierno nacional.</u></p>	

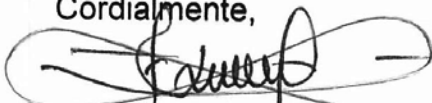
	<p>Artículo 5°. Los municipios y distritos deberán podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.</p> <p>Parágrafo. Corresponderá al Ministerio del Interior, o a la entidad que haga sus veces, financiar gestionar el mantenimiento de las cámaras de TV y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
	<p>Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se mantiene igual</p>

PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones, rindo informe de ponencia favorable para segundo debate por lo que respetuosamente solicito dar Segundo Debate al **Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Cordialmente,



ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República
DECRETA

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares de afluencia de menores de edad como entornos escolares y espacio público.

CAPÍTULO I

Entornos Escolares

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3, el parágrafo 2°, el numeral 6 e inclúyanse dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:

Artículo 34. *Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias.* Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas -incluso la dosis personal- en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley.

(...)

6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas -incluso la dosis personal- en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.

(...)

Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

Parágrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán como mínimo semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:

Artículo 140. *Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.* Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.

8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos.

(...)

13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo.

(...)

Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).
Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

(...)

Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:

Artículo 89. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y, en especial,

la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:

8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto-punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para lo cual, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes.

Parágrafo 1º. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal.

Parágrafo 2º. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, gestionará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.

Parágrafo 3º. Se autoriza a los gobiernos locales para que en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), realicen las correspondientes asignaciones presupuestales para la instalación y mantenimiento de las cámaras de seguridad. Lo anterior, sin perjuicio de que los municipios accedan a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, según reglamentación que para ese propósito expida el Gobierno nacional.

Artículo 5º. Los municipios y distritos podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Parágrafo. Corresponderá al Ministerio del Interior, o a la entidad que haga sus veces, gestionar el mantenimiento de las cámaras de TV

y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.

Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares de afluencia de menores de edad como entornos escolares y espacio público.

CAPÍTULO I

Entornos Escolares

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 3, el parágrafo 2º y modifíquese un numeral 6 y dos párrafos nuevos (parágrafo 3º y 4º) al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en los siguientes términos:

Artículo 34. Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias. Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas -incluso la dosis personal- en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley.

(...)

6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas -incluso la dosis personal- en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.

(...)

Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:

COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien.
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

Parágrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán como mínimo semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en los siguientes términos:

Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio

público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.

8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos.

(...)

13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo.

(...)

Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

COMPOR-TAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).
Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 13	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

(...)

Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO III

Disposiciones Comunes

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:

Artículo 89. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:

8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para lo cual, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes.

Parágrafo 1°. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, gestionará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.

Parágrafo 3°. Se autoriza a los gobiernos locales para que en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), realicen las correspondientes asignaciones presupuestales para la instalación y mantenimiento de las cámaras de seguridad. Lo anterior, sin perjuicio de que los municipios accedan a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, según reglamentación que para ese propósito expida el Gobierno Nacional.

Artículo 5°. Los municipios y distritos podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y protección social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Parágrafo. Corresponderá al Ministerio del Interior, o a la entidad que haga sus veces, gestionar el mantenimiento de las cámaras de TV y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley, según consta en Acta número 19 de octubre 24 de 2018. Anunciado entre otras fechas el 23 de octubre de 2018 según consta en Acta número 18 de la misma fecha.

ERWIN ARIAS BÉTANCUR
Ponente

SAMUEL A. HOYOS M.
Presidente

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

CONTENIDO

Gaceta número 974 - miércoles 14 de noviembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PONENCIAS	
Informe de Ponencia y texto propuesto para Segundo Debate y texto aprobado en Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 046 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones	1
Informe de ponencia positiva pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 066 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.....	10
Informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 101 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia	17
Informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.....	20