REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XIX - Nº 294 Bogotá, D. C., viernes, 4 de junio de 2010 EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

Bogotá, D. C., mayo 18 de 2010

Honorable Senador:

JAVIER CÁCERES LEAL

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima constitucional Permanente del Senado de la República y acatando el Reglamento del Congreso en sus artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, al **Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado**, *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989,* teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, radicado el día 26 de agosto del 2009, es iniciativa de los Senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez, Jesús Bernal Amorocho, Piedad Córdoba, Dilian Francisca Toro, Héctor Helí Rojas, Jorge Eliécer Guevara, Carlos Ferro, Carlos Julio González Villa, Samuel Arrieta, Víctor Velásquez, Yolanda Pinto y Luis Fernando Velasco. Por el asunto de la materia, fue repartido a la Comisión VII del Senado de la República y la Mesa Directiva, en ejercicio de sus funciones, designó como ponentes para primer debate a los Senadores Dilian Francisca Toro Torres, Claudia Yadira Rodríguez de Castellanos, Jesús Bernal Amorocho y como coordinador de ponentes Luis Carlos Avellaneda Tarazona, siendo aprobado satisfactoriamente por unanimidad, el día 18 de mayo del presente año, por los miembros de esta Comisión.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto, buscar que el Congreso de la República, en uso de sus facultades, realice una interpretación de manera directa, del artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, en los términos de los artículos 14 y 25 del Código Civil, en el sentido de que se entienda que los tiempos nacionales son computables para efectos del reconocimiento de la pensión gracia y por lo tanto los educadores nacionales puedan acceder a esta, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, aunque su pensión ordinaria sea a cargo total o parcial de la Nación.

III. CONTENIDO Y ALCANCES

El Proyecto de ley, cuenta con un único artículo, mediante el cual se pretende interpretar el literal a), del numeral 2, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en el sentido de que los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, serán beneficiarios de la pensión gracia, aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

IV. CONSIDERACIONES

A través del tiempo, el legislador ha buscado compensar el desequilibrio económico proveído a los docentes en Colombia, como consecuencia de los malos salarios percibidos por ellos.

Sobre el particular en Sentencia C-085 del 13 de febrero del 2002, el Procurador General de la Nación en su concepto adujo:

"En Colombia, las prestaciones sociales se empezaron a reconocer a finales del Siglo XIX para trabajadores públicos y privados, **con una marcada tendencia a las pensiones de jubilación a militares y maestros. Estas se consideraban como** "**una gracia del Estado en recompensa o estímulo por los servicios prestados**", (Negrillas y subrayas fuera de texto).

-Legislación sobre pensión gracia

En el año de 1913, se expide la **Ley 114,** la cual creó una pensión de jubilación especial para los educadores de primaria así:

"Artículo 1º. Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley".

Así mismo, en su artículo cuarto afirma:

"Artículo 4º. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la nación o por un departamento".

Es así como podemos inferir de la norma transcrita, que la intención del legislador en este momento, fue el de reconocer la pensión gracia, a aquellos docentes que hubieran prestado servicios únicamente en departamentos, es decir, no se tenían en cuenta tiempos nacionales.

Pero posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, para el reconocimiento del derecho pensional gracioso, se admitieron servicios prestados en planteles de carácter nacional, aunque, bueno es decirlo, sin aclarar de manera expresa que la pensión gracia sería compatible con la ordinaria, así esta fuera a cargo de la nación. Veamos:

Ley 116 de 1928

"**Artículo 6º. Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella lo que implica la inspección".**

Ley 37 de 1933

"**Artículo 3º. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por Decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes. Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".**

Conforme a las normas pretranscritas, la pensión gracia se extendió a profesores de normales e inspectores. Igualmente se permitió el cómputo de los servicios prestados en establecimientos de enseñanza secundaria.

Ahora bien, de conformidad con la Ley 39 de 1903, ley orgánica sobre instrucción pública, la educación primaria estaría a cargo de los departamentos y municipios, mientras que la educación secundaria, la formación de maestros en las escuelas normales y la inspectoría quedaban a cargo de la nación. Es en el marco de esta ley como se comprende que al otorgarse la pensión gracia para educadores de primaria oficial, se hubiese dicho que dicha pensión sería compatible con la ordinaria a cargo de un Departamento. Pero como se comprendería que por las Leyes 116 y 37, la pensión se extendiera por servicios prestados en normales, secundaria e inspectoría, que eran nacionales, sin compatibilizar la gracia con la ordinaria, así esta fuera nacional. ¿Qué utilidad tendrían tales normas, si por un lado se entendieran como extensivas del derecho para quienes trabajaran en las modalidades educativas preindicadas, si por otro lado se dijera que la gracia no sería compatible con la ordinaria de carácter nacional, pues en tales eventos la pensión ordinaria resultaba ser forzosamente nacional?

La antinomia jurídica, que emerge del anterior planteamiento fue tratada en su momento por la jurisdicción contencioso administrativa de manera contradictoria, pues en algunos casos a los maestros nacionales, se les reconocía la pensión gracia, mientras que en otros se les negaba. Los reconocimientos favorables se hicieron en su momento fundados en el principio interpretativo de utilidad normativa, en el principio de favorabilidad, en el principio de derogación tácita de la prohibición de compatibilizar la pensión gracia con una ordinaria de carácter nacional. Mientras que la negación se hacía sobre la interpretación exegética de la Ley 114 del 13 que solo compatibilizaba la gracia con una pensión ordinaria departamental.

-La pensión gracia en el marco de la Ley 91 de 1989 y sus problemas de interpretación

En esa aplicación ambivalente por parte de la jurisdicción contenciosa, en el caso que nos ocupa, se expidió la Ley 91 de 1989, que en su artículo 15, numeral 2°, literal a) expresa:

"**a) Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, y 37 de 1933 y demás normas que las hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaron a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación aún en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación**" (Subrayas fuera de texto).

Conforme al mandato estipulado en la norma anterior, se estuvo reconociendo el derecho de pensión Gracia a los Educadores Nacionales, entre los años de 1989 y 1997. La propia Caja Nacional de Previsión, de manera directa, estuvo efectuando dicho reconocimiento. La sección segunda del Consejo de Estado fue uniforme en el reconocimiento de la pensión gracia, cuando en algunos casos la conten-

ción sobre el derecho llegaba a tal jurisdicción. De esa manera, muchísimos educadores nacionales, o los que teniendo otro carácter, tuvieren tiempos de servicio parcialmente prestados a la nación, fueron beneficiarios de dicha pensión. Tal aplicación, uniforme sobre la norma, fue interrumpida en al año de 1997, ya que mediante Sentencia de agosto 26 de dicho año, con ponencia del doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, el Consejo de Estado adujo que el numeral segundo, literal a) de la 91 de 1989, solo era aplicable a los educadores nacionalizados, mas no a los educadores nacionales, con lo cual se presenta un problema de interpretación, dado que en algunas ocasiones el derecho se ha reconocido a educadores nacionales, mientras que en otras ocasiones no y la aplicación de la norma ha devenido en muchos casos en injusticia y en otros ha abierto las puertas incluso a los ilícitos, pues abogados inescrupulosos, aliados a jueces del mismo talante, se han coaligado para reconocer pensiones graciosas mediante procedimientos no ortodoxos. En otros casos, sentenciales bien tramitados, son objeto de no aplicación por parte de los organismos gubernamentales, ante lo cual el Estado está resultando comprometido en el pago de indexaciones e intereses, con graves perjuicios fiscales.

La Sentencia de agosto 26 de 1997, a la que hemos hecho referencia, dijo en su parte sustantiva:

"**No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:**

a) Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b) No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933, tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: "**por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones**"**. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro:** "**La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación**"**.**

El primer argumento de la sentencia pretanscrita no es cierto, pues es evidente que las Leyes 116 del 28 y 37 de 1933, sí introdujeron modificaciones a la Ley 114 en relación con las exigencias. En efecto, en esta última ley, los tiempos que generaban el derecho a la pensión gracia, eran los prestados en primaria y por la Ley 116 se habilitaron los servicios prestados en normales e inspectoría, mientras que a su turno por la Ley 37, se permitió el cómputo de los servicios prestados en secundaria.

El segundo argumento del sentencial, puede ser cierto en el sentido de que en su totalidad los establecimientos de enseñanza secundaria no fuesen nacionales, pues pese a que la Ley 39 de 1903, como ya se dijo, estableció como competencia de la nación la prestación de la educación en el nivel secundario, bien era posible que departamentos o municipios asumieran dicho nivel educativo, por no estar prohibida la asunción de tal servicio. Empero ese no es argumento para decir que un profesor de secundaria nacional no tuviese derecho a la gracia, pues si la Ley 37 no distinguió a que profesores de secundaria, nacionales o departamentales podría corresponder dicho derecho, al intérprete no le era dable hacer tal distinción. Pero de otro lado el principio prooperario y el principio de igualdad, llevaban a que a ambos debería otorgárseles dicho derecho.

El argumento del Consejo de Estado, en Sentencia de agosto 26 de 1997, expediente S699, según el cual el artículo 15, numeral segundo, literal a), de la Ley 91 de 1989, solo era aplicable a los educadores nacionalizados, resulta cuestionable a la luz de la hermenéutica jurídica y de los principios de derecho. Veamos.

1. Debemos afirmar, que el articulado de la Ley 91 de 1989, se refiere a los docentes nacionales y nacionalizados y que dependiendo a quienes se dirija en algunas ocasiones se utilice el término nacionales y en otras nacionalizados, mientras que en otras ocasiones se utiliza el término genérico para referirse a unos y a otros.

2. En cada uno de los numerales que conforman el artículo 2° de la Ley 91 de 1989, notaremos que sus mandatos están dirigidos en unos casos al personal nacional y en otros al personal nacionalizado. Dice así el artículo segundo:

"**Artículo 2º.** De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. Las prestaciones sociales del **personal nacional** causadas…

2. Las prestaciones sociales del **personal nacionalizado** causadas…

3. Las prestaciones sociales del **personal nacionalizado…**

4. Las prestaciones sociales del **personal nacionalizado…**

5. Las prestaciones sociales del **personal nacional y nacionalizado**"…

3) El artículo 15 de la citada ley, cuando tiene que hacerlo, se refiere a los docentes nacionales y nacionalizados en cada uno de los numerales e incisos que componen esta norma así:

"Artículo 15º. A partir de la vigencia de la presente ley el personal **docente nacional y nacionalizado** …

1. **Los docentes nacionalizados…**

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990…

4. Cuando la ley no quiere referirse exclusivamente a docentes nacionales o nacionalizados, sino a todos, utiliza como es de rigor gramatical y jurídico el genérico "docentes", así lo hace en el numeral segundo, literal a), del artículo 15, de la Ley 91 de 1989, norma esta que es el objeto de este proyecto. Dice así dicho literal:

2. Pensiones:

Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación.

3. Cesantías:

A. Para los **docentes nacionalizados…**"

En el anterior orden de ideas, el argumento del honorable Consejo de Estado, según el cual, el literal a) del numeral 2, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 solo es aplicable al personal docente nacionalizado, resulta no ser cierto; o mejor, el Consejo de Estado distingue donde la ley no lo hace, por lo tanto, con los anteriores argumentos se demuestra que el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989, no solo está dirigido al personal docente nacionalizado, sino también, al personal docente nacional, para quienes por esta misma razón, se hace extensivo el derecho a que se les reconozca y pague la pensión gracia.

Principios Interpretativos

Ahora bien, si el legislador no distinguió la aplicación de tal proveído, exclusivamente en beneficio de Educadores Nacionalizados, es porque también quiso que el normativo se aplicase para los Educadores Nacionales, **pues si existiendo distinción, el legislador no distingue, tampoco le es dable al intérprete,** aplicador del normativo abstracto, hacer distinción alguna, ya que si el intérprete pudiera hacer distinción, no autorizada por el legislador, aquel se tornaría en un legislador y en consecuencia en usurpador de una competencia privativa del órgano Legislativo del poder público.

- Principio del efecto útil

La Corte Constitucional ha expuesto que el principio de interpretación normativa que se funda en el "efecto útil" enseña que, entre dos posibles sentidos de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro a nada conduce, debe preferirse el primero (Sentencia T-001 de 1992).

En efecto, según este principio, deben preferirse aquellas interpretaciones que confieran eficacia práctica a las disposiciones estudiadas o dicho en otras palabras, las normas deben entenderse en el sentido que producen efectos y no en el que no los producen. Toda norma jurídica es creada con el fin de ser aplicada, es decir, adaptada a un caso particular. No es suficiente la sola creación de un precepto abstracto por perfecto que él sea, sino que es imprescindible que cumpla su finalidad reguladora dentro del campo de la realidad.

En el presente caso, el "efecto útil" se predica del precepto final del literal a), del numeral 2, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, "**aun en el evento de estar a cargo total o parcial de la nación**"**,** en el entendido de que acaba con la diferenciación entre territoriales y nacionales para la compatibilidad de las pensiones gracia y ordinaria. Nótese inicialmente, que los sujetos destinatarios de la norma son los docentes (sin distinguir si son nacionales o nacionalizados). Luego la norma califica el sujeto diciendo que son los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que tuviesen o llegasen a tener derecho a la pensión gracia de conformidad con las Leyes 114/13, 116/28 y 37/33. La norma se ocupa luego del predicado, diciendo que tales sujetos se les reconocerán la pensión gracia, con el allanamiento de los requisitos y sentencia la norma diciendo que tal pensión, la gracia, será compatible con la ordinaria, así esta se halle a cargo total o parcial de la Nación. La compatibilización de la pensión gracia con una ordinaria a cargo total de la Nación se da en el caso en que todos los tiempos acreditados sean nacionales y estará parcialmente a cargo cuando unos tiempos sean nacionales y otros departamentales. Queda entonces claro, que los tiempos Nacionales son aptos para el reconocimiento pensional gracioso y que por ende la norma *in examine* es aplicable a educadores Nacionales. Si no fuese así la expresión normativa a la que aludimos sería inane, carecería de utilidad, lo cual sería contrario al principio interpretativo del efecto útil.

Principio de igualdad

La interpretación del Consejo de Estado implica una discriminación injustificada contra los educadores nacionales y de igual manera una violación de los artículos 13 y 53 constitucionales. El principio constitucional de igualdad, elevado a la categoría de derecho fundamental, indica que en casos iguales, bajo condiciones iguales, debe depararse un trato igual y que el trato desigual sólo revestirá mérito en el ámbito de la justicia si hay razón que justifique el trato diferente. Pero si los educadores nacionales o nacionalizados están en un mismo plano de realidad fáctica, deben recibir el mismo trato jurídico, al realizar la misma labor, en condiciones iguales de trabajo. Un trato diferente implica discriminación y por tanto trasgresión del artículo 13 constitucional.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-079 del 28 de febrero de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, señaló lo siguiente:

"*Es obvio que la discriminación salarial atenta contra la Igualdad como derecho fundamental constitucionalmente protegido e inherente a la relación laboral. Lo cual implica, en principio, que habrá discriminación cuando ante situaciones iguales se da un trato jurídico diferente, por eso se proclama el principio a trabajo igual salario igual.*

"*(...).*

"*... surge como factible la perspectiva de salarios distintos siempre y cuando la diferenciación sea razonable (cantidad y calidad del trabajo, artículo 53 C. P.), y sea objetiva y rigurosamente probada por el empleador.*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es importante destacar que si algunos ***Docentes nacionales del sector oficial,*** disfrutan en este momento de la pensión gracia, dicho reconocimiento debe ser para todos los que se vincularon al sector oficial antes de 1980, ya que no hay una argumentación razonable que explique el porqué tal discriminación entre sujetos de las mismas condiciones. Tal actitud administrativa solo contraría principios laborales acogidos constitucionalmente como el de "**a trabajo igual salario igual**", que exige proporcionalidad entre la remuneración, cantidad y calidad del trabajo.

Honorable Consejo de Estado. Sentencia del 24 de abril de 1997. Ponente doctor Silvio Escudero Castro, expediente 12551, actor Ignacio Torres Díaz:

" *...el actor demuestra haber nacido el 2 de julio de 1936 (folio 8 del cuaderno No. 2) haber prestado sus servicio como profesor de tiempo completo del 1º de marzo de 1962 al 30 de marzo de 1970,* ***en el Instituto Nacional Francisco José de Caldas,*** *de la ciudad de Villavicencio (plantel oficial de educación media que durante los años de 1965 y 1966 funcionó con modalidad normalista (fl. 10 del cuaderno número 2)) ; haber prestado sus servicios al* ***Instituto Nacional de Educación a Media diversificada INEM "Francisco de Paula Santander"*** *de la ciudad de Bogotá desde el 18 de marzo de 1970 hasta el mes de mayo de 1990, inclusive (folio 11 del cuaderno No. 2); y ser una persona pobre, honrada, responsable, dedicada a la tarea docente con eficiencia y consagración.*

*Así las cosas****, se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia,*** *con los reajustes respectivos a partir del 2 de julio de 1986…".* (Destacado y subrayado fuera de texto).

Por tal razón, no resulta constitucional, legal, ni justo, que unos docentes que realizan la misma labor, que reciben la misma remuneración según el grado del escalafón en que se encuentren, que tienen la misma misión y vocación, puedan recibir tratos diferentes, cuando como lo constata la realidad, dos docentes, uno nacionalizado y otro nacional, el primero reciba dos pensiones y el segundo solo una, la ordinaria, porque por una interpretación errónea no se le reconoce la gracia. Es evidente aquí la ruptura del principio de igualdad.

- In dubio pro operario

La locución latina **"In dubio pro operario"**, expresa aquel principio jurídico de que en caso de duda en la hermenéutica jurídica de la norma, se deberá favorecer al trabajador, implicando que tanto el juez, como el intérprete de una norma, debe ante una duda de interpretación, optar por aquella que sea más favorable al trabajador.

Es así como hablamos del principio de favorabilidad en materia laboral, sobre el cual la Corte en Sentencia C-168 de 1995 afirmó:

"…En nuestro Ordenamiento Superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: 'situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho', precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que expida el Congreso".

"De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador". (Subrayas fuera de texto).

Es así como la norma objeto del presente proyecto de ley, admite dos interpretaciones, una que reconoce el derecho de pensión gracia a docentes con tiempos nacionales y otra que lo niega, razón por la cual, al admitir la norma estas interpretaciones, se debe aplicar, como ya lo dijimos anteriormente, en base al principio pro operario, la más favorable a los trabajadores, que en este caso, es la de salvaguardar y reconocer el derecho a los docentes nacionales.

Conclusión

Conforme a lo descrito anteriormente, podemos confirmar la total y flagrante violación por parte del Consejo de Estado, en su sentencia de agosto 26 de 1997, a los principios de igualdad, in dubio prooperario y efecto útil de la norma, al impedir que el verdadero sentido de la ley, sea aplicable de manera real, efectiva e igualitaria, tanto a docentes nacionales como nacionalizados.

Respecto de la ley de Interpretación

En cuanto a los requisitos requeridos, que debe cumplir una ley por vía de interpretación, es importante tener en cuenta lo preceptuado en la Sentencia C-245 del 9 de abril de 2002, con ponencia del Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

"…**la jurisprudencia de esta Corporación ha agregado que la interpretación con autoridad está encuadrada dentro del ejercicio de la función legislativa del Congreso;** de tal forma que "los límites de esta para efectos de fijar el sentido de la norma interpretada se someten a los parámetros constitucionales que condicionan dicha función, así como al contenido mismo de la ley que se interpreta, pues la actividad del mencionado órgano consiste en expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar su exacto sentido y hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el efecto de la integración final de la ley interpretativa al contenido de la ley interpretada".

"De esta manera, una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada.

Primero, debe referirse expresamente a una norma legal anterior.

Segundo, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados

plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior.

Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. **Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada**; en caso contrario, aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada". (Negrillas fuera de texto).

En el caso de la presente iniciativa, llena los requerimientos legales estimados para que pueda tener el carácter de ley interpretativa, pues en primer lugar, se refiere expresamente a una norma legal anterior (artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989); en segundo lugar, fija el alcance y sentido de la interpretación y además, no reforma o adiciona el contenido de la norma interpretada.

-Interpretación con Autoridad (Artículo 25 CC)

El Código Civil determina en su artículo 25, que esta interpretación corresponde al legislador al decir:

"**La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador**".

En este orden de ideas, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del honorable Consejo de Estado, Consejero ponente Dr. Gustavo Salazar, en Sentencia del 12 de junio de 1974 dijo:

" **Decir el Sentido de la ley sin que nadie pueda lícitamente apartarse de ese tenor, por ser la versión auténtica de sus alcances o de sus intenciones, solo puede corresponderle hacerlo a quien dictó la norma, o sea al legislador pues sólo él conoce de manera directa e inmediata cuáles fueron los móviles para expedirla, las situaciones que deseaba regular y la forma como querían que se desarrollaran las relaciones sociales, jurídicas o económicas que reglamentaba dentro de la comunidad de seres humanos cuyo régimen dictó ese legislador, ahora intérprete auténtico y fidedigno de sus propios preceptos. Las demás aproximaciones al sentido de una ley con el fin de reglamentarla o de inspirar en ella alguna decisión judicial no buscan ni pueden buscar cosa distinta de su recto entendimiento encaminada a obtener la cumplida ejecución de ella dentro de la vida práctica o a lograr su aplicación correcta en el caso concreto sometido a la decisión judicial. …**

… pero en ningún evento un juez o un magistrado pueden pretender que su interpretación de la ley en un fallo llegue a imponerse de manera general y obligatoria como único entendimiento ortodoxo y válido de esa ley. Si el reglamento o la sentencia intentan dar el sentido único, general y auténtico de una norma, rebasan su ámbito propio e invaden, aún a pretexto de la colaboración armónica prevista por la Constitución, la órbita propia de una Rama distinta del poder público, la Legislativa, a quien le compete Constitucionalmente dar aquella interpretación". (Subrayas mías).

Conforme a lo establecido anteriormente, podemos afirmar que el Congreso de la República, mantiene su función legislativa de interpretar las leyes para definir su alcance y sentido.

Es importante aclarar, que este proyecto de ley no afecta el presupuesto en materia de gastos, ya que la ley que resulte de la presente iniciativa, se entenderá incorporada dentro de la que se interpreta.

V. TRÁMITE EN COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO

En sesión de Comisión Séptima del Senado de la República, celebrada el día 18 de mayo del presente año, se aprobó por unanimidad y sin modificaciones el presente proyecto de ley. Los ponentes y demás miembros de la comisión, coincidieron en la importancia y necesidad de darle viabilidad a esta iniciativa y convertirla en ley de la república, ya que restablecería el derecho adquirido que tienen varios docentes con tiempos nacionales, vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, a quienes por una interpretación errónea del Consejo de Estado, se les ha estado negando el derecho a la pensión gracia, desde el año de 1997.

Por consiguiente, se nombraron como ponentes para segundo debate a las Senadoras Gloria Inés Ramírez, Dilian Francisca Toro y Claudia Rodríguez de Castellanos y los Senadores Milton Rodríguez, Jairo de Jesús Tapias, Germán Antonio Aguirre Muñoz y Luis Carlos Avellaneda Tarazona como coordinador de ponentes.

Proposición final

En armonía con lo antes escrito, proponemos a la honorable Plenaria del Senado de la República, se apruebe **en segundo debate el Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989*", con el texto propuesto, el cual se adjunta.

Atentamente,

Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Dilian Francisca Toro Torres, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jairo de Jesús Tapias Ospina, Milton A. Rodríguez Sarmiento, Claudia Rodríguez de Castellanos, Germán Antonio Aguirre Muñoz, (Senadores Ponentes).

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo debate, en catorce (14) folios, **al proyecto de ley número 114 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989*".

Autoría del Proyecto de ley de los honorables Senadores: *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jesús Bernal Amorocho, Piedad Córdoba Ruiz, Dilian Francisca Toro Torres, Héctor Helí Rojas, Jorge Eliécer Guevara, Carlos Ferro, Carlos Julio González Villa, Samuel Arrieta, Víctor Velásquez, Yolanda Pinto* y *Luis Fernando Velasco.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989.* Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la nación.

Artículo 2º. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jairo Jesús Tapias Ospina, Miltón A. Rodríguez Sarmiento, Claudia Rodríguez de Castellanos, Germán Antonio Aguirre Muñoz Dilian Francisca Toro Torres Senadores Ponentes.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** de la República, el Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto parta Segundo debate, en catorce (14) folios, **al proyecto de ley número 114 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2 literal A de la Ley 91 de 1989.*

Autoría del Proyecto de ley de los honorables Senadores: *Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jesús Bernal Amorocho, Piedad Córdoba Ruiz, Dilian Francisca Toro Torres, Héctor Helí Rojas, Jorge Eliécer Guevara, Carlos Ferro, Carlos Julio González Villa, Samuel Arrieta, Víctor Velásquez, Yolanda Pinto* y *Luis Fernando Velasco*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

***

PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia.

2 de junio de 20l0

Señor

PRESIDENTE Y DEMÁS MIEMBROS

Mesa Directiva Senado de la República

E. S. D.

REF: **Ponencia segundo debate, Proyecto de ley número 203***, por medio de la cual se Aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las migraciones y el Gobierno de la República de Colombia.*

Rindo ponencia para segundo debate al proyecto de ley en referencia de la siguiente manera.

1. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

El Proyecto de ley citado está de acuerdo con la Constitución Política. El acuerdo "de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el gobierno de la República de Colombia", fue celebrado por el Presidente de la República como jefe de Estado y supremo director de las relaciones internacionales, en la forma prevista en el numeral 2 artículo 189 de la C. P. Ese tratado se lo celebró con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) como entidad de derecho internacional.

Le corresponde al Congreso por medio de ley: "aprobar e improbar" los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional"… así lo dispone el numeral 16 del artículo 150 de la C. P.

El Proyecto de ley fue presentado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez en obedecimiento al artículo 208, inciso 2° de la C. P. y al numeral 20 del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), iniciando su trámite por el Senado de la República como lo autoriza el artículo 143 del citado reglamento.

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (OIM)

La OIM es un organismo de carácter internacional- intergubernamental, cuya sede central se encuentra en Ginebra. (Suiza). La creciente magnitud de sus actividades ha ido a la par de una rápida ampliación de la Organización que pasó de ser un pequeño organismo para convertirse en una Organización que cuenta con 127 Estados Miembros y 94 Observadores; posee una plantilla de personal de más de 7.000 personas en más de 120 países del mundo.

La OIM opera en Colombia desde 1956, lo que representa más de cincuenta y tres años al servicio del país. La OIM.cuenta con un presupuesto anual de un billón de dólares provenientes de la cooperación internacional de los países donantes. Los principales donantes y socios son: USAID, ACNUR, Banco Mundial, Canadá, US Deparment of State, Canadian International Development Agency, la Unión Europea, Coorperazione italiana, Embajada de España en Colombia (Aecid), objetivos del desarrollo del milenio, etc.

La OIM, conocida inicialmente como ***Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME),*** se fundó en 1951 como un organismo temporal; en su momento ayudó en el traslado de miles de refugiados o desplazados de la II Guerra Mundial, es así como vinieron a Colombia contingentes importantes de Húngaros, Eslovacos, Checos, particularmente nacionales de Europa Occidental. Posteriormente la OIM, fue desarrollando los programas de emigración selectiva en donde se absorbían los mejores talentos latinoamericanos y personal altamente calificado que por diversas razones emigraban.

La OIM fue evolucionando y se convirtió en el ***Comité Intergubernamental Para las Migraciones*** (1980), perdió lo Europeo y se universalizó. Los gobiernos en ese proceso pensaron que la OIM ya debía pasar a ser una Organización Internacional. En el año de 1989, los países aprobaron la enmienda a la constitución de la OIM y dan origen a los que hoy llamamos ***Organización Internacional para las Migraciones,*** cuya constitución fue enmendada por parte de los países miembros, entre ellos Colombia.

Si bien la historia de la OIM se ha escrito al ritmo de catástrofes ocasionadas por el hombre y de desastres naturales acaecidos en más de medio siglo: Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968, Chile en 1973, los refugiados vietnamitas (conocidos como "boat people") en 1975, Kuwait en 1990, Kosovo y Timor en 1999, el tsunami asiático y el terremoto en Pakistán en 2004 y 2005- su lema de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad, ha suscitado una enorme aceptación internacional.

Desde su origen, como organismo operativo logístico, la OIM ha ido ampliando el alcance de su labor hasta convertirse en la principal organización internacional que trabaja con los Gobiernos y la sociedad civil para promover la comprensión sobre las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo socioeconómico a través de la migración y velar por la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Frente algunas dudas que se expresaron en la Comisión Segunda del Proyecto de ley de referencia, me permito hacer algunas aclaraciones en los siguientes puntos:

La OIM es un organismo autónomo e independiente de Naciones Unidas pero goza de una estrecha relación de trabajo con la ONU. La creciente relación entre las Naciones Unidas y la OIM llevó a la condición especial de observador por la Asamblea General de la OIM, el 16 de octubre de 1992. La OIM cuenta con la gran mayoría de Agencias del Sistema de Naciones Unidas con las cuales coordina e implementa sus proyectos y actividades. Las condiciones de servicio y seguridad del personal de la OIM se rigen por las mismas condiciones del Sistema de la ONU.

Al ser la "Agencia para las Migraciones" la OIM es el punto de referencia del importante debate mundial sobre las repercusiones sociales, económicas y políticas de la migración en el siglo XXI.

• En la mayoría de los países miembros, la OIM y su personal gozan de las inmunidades y privilegios que les son acordados a las Agencias el Sistema de la ONU en atención a la convención de Naciones Unidas de 1947. Ejemplos de esto son las inmunidades al personal de la OIM en el ejercicio de sus funciones, la confidencialidad de la información y de la correspondencia para los funcionarios, entre otros.

• El acuerdo de Privilegios e Inmunidades que se encuentra vigente fue firmado entre el Comité Intergubernamental para las Migraciones y el Gobierno colombiano. En 1988, el CIME se convirtió en OIM por decisión de sus países miembros. Este cambio de nombre y enmiendas a la constitución fue ratificado por el Congreso de Colombia a través de la Ley 50 de 1988.

• En materia de privilegios e inmunidades el acuerdo no varía substancialmente, pero con este nuevo acuerdo se pretende equipar a la OIM los privilegios e inmunidades a los del Sistema de Naciones de Naciones Unidas.

• Las dinámicas del quehacer de la OIM en Colombia y sus proyectos han cambiado en los últimos 20 años y este nuevo acuerdo responde a estas nuevas dinámicas, lo que le da un campo de acción más amplio a la OIM. Estas nuevas dinámicas tienen que ver entre otras, con la situación de desplazamiento en el país, los programas de reinserción económica al personal desmovilizado, asistencia para la reincorporación social y económica de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los GAI, la asistencia técnica en materia de reparación a víctimas y otros proyectos relacionados con la Ley de Justicia y Paz en los cuales la OIM ha venido cooperando muy activamente con el amplio espectro de organizaciones del Estado colombiano, Organizaciones internacionales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales tanto internacionales como locales.

La OIM, a lo largo de medio siglo ha pasado de ser un organismo de logística a una Organización que se ocupa de todo lo referente a la migración y otros temas antes mencionados.

• Por otro lado, hay algunos temas que son bastante sensibles o delicados como por ejemplo la desmovilización o la asistencia a los niños que son desvinculados de los grupos armados ilegales, esto hace necesario que la OIM también pueda extender los acuerdos de inmunidades al personal local de manera limitada, en razón solamente de sus funciones, esto no estaba contemplado en el acuerdo anterior.

• La OIM ha evolucionado notoriamente, es un organismo de mayor universalidad y está alineado a las políticas, programas y accionar de Naciones Unidas. Esta situación crea la necesidad de que este acuerdo, estuviese acorde con lo que representa Naciones Unidas.

• Los beneficios se traducen en la Cooperación que pueda seguir prestando la OIM al Estado colombianos que para el año 2009 y 2010 asciende en más de US$100.000.000 anuales. Frente a los costos, estos no varían con respecto al actual acuerdo de Privilegios e Inmunidades

2. JUSTIFICACIÓN

Es innegable todo el apoyo y la cooperación que le ha venido prestando la OIM a nuestro país. Por tal razón es conveniente que la OIM goce en Colombia de privilegios e inmunidades que están dados a favor de la Organización de las Naciones Unidas por su extraordinaria importancia en el país y aún más teniendo en cuenta que la OIM ha trabajado desde 1956, brindando apoyo técnico al gobierno en la implementación y desarrollo de proyectos de alto impacto social, beneficiando a multitudes de colombianos.

El trabajo de la OIM en Colombia, tiene un campo de acción muy amplio y su capacidad de accionar se condensa en cuatro esferas principales: **Migración y desarrollo,** dentro de los temas de esta categoría se encuentran: Retorno de nacionales calificados, Remesas, Intercambio de pericia; **Migración facilitada:** trabajadores, profesionales, estudiantes y pasantes, servicios consulares; **Reglamentación de la Migración:**

Sistema de visados, ingreso y permanencia, gestión de fronteras, retorno asistido y reintegración, lucha contra la trata de personas. Y la **Migración forzada:** Asilo y refugiados, reasentamiento, repatriación, transición y recuperación, ex combatientes. Finalmente dentro de las actividades concomitantes están: Cooperación técnica y fortalecimiento institucional, derechos de los migrantes y derecho internacional sobre migración, cooperación regional e internacional. Etc.

Los temas relacionados con emergencia y los programas de respuesta poscrisis, por medio de los cuales se ha asistido a los desplazados internos, a los desmovilizados, a los niños ex combatientes y a los jóvenes en riesgo de ser reclutados por los grupos armados ilegales, han sido la columna vertebral y motor de la OIM en los últimos nueve años. Estos programas se han complementado con proyectos en materia de trata de personas, migración y salud e infraestructura. Es de mencionar que la OIM lidera en el país la agenda de los proyectos relacionados con la gestión migratoria para el desarrollo.

La cobertura geográfica de la OIM en Colombia, se ha extendido 162 municipios y 16 departamentos en la atención de población desplazada y grupos vulnerables y los beneficiarios atendidos ascienden a 712.332, a través de 76 proyectos y subproyectos. En este orden, en el Programa de Apoyo al Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración, un total de 28.868 servicios fueron dirigidos a atender ex combatientes, sus familiares y/o víctimas de la violencia. En el Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados y de Prevención al Reclutamiento, OIM, IICBF y la OIM se han construido 36 Centros de Familia e Infancia y mejoramiento de las condiciones de vida de 17.196 NNA en Chocó. (Ver cuadro).

Otra área de atención de la OIM, es dentro del marco del programa de atención a las víctimas de la violencia, lo que tiene que ver con la Ley de Justicia y Paz, a la ayuda y asesoramiento del gobierno en materia de administración; a la reparación administrativa y del programa de atención a esas víctimas de la violencia. Dentro de los programas tradicionales de la OIM, no se puede dejar a un lado la Migración laboral Circular Temporal, aproximadamente en los últimos 10 años a través de los programas. 12.000 Colombianos y colombianas se han visto beneficiados en programas de Migración Laboral Circular Temporal aproximadamente entre 2.000 y 3.000 colombianos se benefician de esto.

La OIM ha realizado una intervención importante en Colombia, en sus departamentos y municipios fronterizos y Nariño no ha sido la excepción; la ayuda se ha materializado en la construcción de escuelas y colegios en la zona fronteriza. En la empresa privada y responsabilidad social empresarial, han sido beneficiadas del programa, 1.160 familias de pequeños caficultores atendidos en 10 municipios de Nariño.

Por otro lado, es importante reconocer el gran esfuerzo presupuestal que destina este organismo internacional para el desarrollo, progreso, cooperación y ayuda a la población vulnerable en Colombia. Por ejemplo, para el programa de atención a población desplazada y grupos vulnerables, ha destinado alrededor de USD 42.980. 546 y solamente para el apoyo al Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración ha aportado USD 128.281.559. Otra área de trabajo de la OIM que concentra una inversión considerable, es el programa de Atención de Niños y Niñas y Adolecentes Desvinculados y de Prevención de Reclutamiento con USD 55.114. 058.

La cooperación de la OIM en Colombia es fundamental, y hay que reconocer la importante labor y gestión desarrollada por esta Organización Internacional en nuestro país.

Proposición:

Me permito proponer a la Plenaria del honorable Senado de la República, se sirva dar segundo debate al "*Acuerdo de cooperación y régimen de privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de 2009*".

Presentado por**,**

Manuel Enríquez Rosero,

Senador Ponente.

ÁREAS DE TRABAJO DE LA OIM EN COLOMBIA

ÁREAS DE TRABAJO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	PRINCIPALES RESULTADOS 2009
Atención de Población Desplazada y Grupos Vulnerables	- Brindar atención integral y de manera diferencial. - Fortalecimiento a la institucionalidad. - Vincular al sector privado y a la sociedad civil, en esquemas de atención a la población en situación de desplazamiento.	- Cobertura geográfica del programa: 162 municipios y 16 deptos. - Beneficiarios Meta: 604.045 - Beneficiarios Atendidos: 712.332 atendidas, a través de 76 proyectos y sub-proyectos.
Programa de Apoyo al Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración.	- Ofrecer, en coordinación con la ACR, oportunidades para la reintegración social y económica de los desmovilizados. - Involucrar al sector privado, gobiernos locales y comunidades receptoras en la atención a víctimas y desmovilizados. - Apoyo a la implementación de la ley de Justicia y Paz y asistencia a las víctimas.	- Un total de 28.868 servicios fueron dirigidos a atender excombatientes, sus familiares y/o víctimas de la violencia. - 7 proyectos pilotos de reparación (OIM-CNRR) fueron implementados en comunidades especialmente afectadas por la violencia. - OIM/Gobierno de Holanda: elaboración de 8.600 perfiles vocacionales de los desmovilizados, con el fin de mejorar la efectividad de la reintegración social y económica de los ex combatientes.
Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados y de Prevención al Reclutamiento.	Aunar esfuerzos y recursos de cooperación para fortalecer estrategias de atención y prevención a la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes.	- Mapas de Vulnerabilidades, Riesgos y Oportunidades (MVRO): 56 comunidades han podido identificar sus factores de riesgo al reclutamiento y de esta manera disminuirlos, fomentando además las iniciativas juveniles. - OIM, IICBF y la OIM: construcción de 36 Centos de Familia e Infancia. Mejoramiento de las condiciones de vida de 17.196 NNA en Chocó. - Vivienda con Bienestar: caracterización de las 80.000 familias beneficiarias de procesos para la prevención de la violencia intrafamiliar, la promoción de la convivencia y la optimización de su calidad de vida.
Lucha contra la Trata de Personas	Brindar asistencia técnica en la lucha contra la trata de personas en Colombia.	- Campaña "CON LA TRATA DE PERSONAS NO HAY TRATO" (Ministerio del Interior y de Justicia, UE, OIM) - Creación y fortalecimiento de 15 comités Departamentales de lucha contra la Trata de Personas, y formulación de sus Planes de Acción. - Diseño y desarrollo del curso "Judicialización efectiva del Delito de Trata de Personas". Participaron 114 funcionarios.
Gestión Migratoria para el desarrollo.	- Brindar asistencia técnica al Estado Colombiano para gestionar la migración de forma que jalone procesos de desarrollo local. - Articular estrategias de alianzas- público privadas; responsabilidad social y generación de ingresos a la gestión migratoria de Colombia. - Producir conocimiento sobre perfiles - necesidades de los migrantes y sus familias para la implementación de proyectos y políticas efectivos y de impactos .	-3. 909 Migrantes participando de la MLTC. -19. 585 Solicitantantes de asilo o Refugio. - 1639 Beneficiarios de descuentos en 550 Trabajadores migrantes en Canadá.
Programa de género, salud y Migración.	- Promover la perspectiva de género y condición de discapacidad en las diferentes acciones de de la Misión. - Desarrollar proyectos específicos en beneficio de la mujer y las personas con discapacidad.	- Se capacitó 80. 339 mujeres desplazadas en el acceso a los servicios de salud.
Programa de Infraestructura para la atención de población vulnerable en fronteras.	Adelantar obras de infraestructura dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de la población vulnerable , garantizando la transparencia, eficiencia y eficacia en la ejecución de los proyectos.	- OIM, entregó 34 colegios beneficiando a 3.429 niños y niñas. - Se mejoró la infraestructura de viviendas , escuelas, y se inició la construcción de centros de infancia y de la familia (CIF) en el Chocó. - Se mejoró la infraestructura frente a los desastres naturales.
Programa de empresa Privada y de Responsabilidad Social Empresarial.	Ser espacio de direccionamiento y ejecición de las iniciativas de OIM en Colombia, que facilite sus programas y proyectos, el acceso alianzas con el sector generación de ingresos, y éste alcanzar sus objetivos privado para el fortalecimiento de sus estrategias de y posicionamiento competitivo.	- 1.160 familias de pequeños caficultores atendidas en 10 municipios de Nariño. - 280 familias vulnerables vinculadas a la cadena de producción y exportación de ají- tabaco. Beneficiarios: 7.800 - 86 iniciativas de apoyo al desarrollo empresarial, con énfasis en diseño de producto y mercadeo, con 2.345 beneficiarios directos y 9.380 beneficiarios indirectos.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia", hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "*Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e inmunidades entre*

la Organización Internacional para las migraciones y el Gobierno de la República de Colombia", hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el "*Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las migraciones y el Gobierno de la República de Colombia",* hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, del día diecinueve (19) de mayo del año dos mil diez (2010).

El Presidente,

Manuel Enríquez Rosero,
Comisión Segunda
Senado de la República.

El Secretario General,

Rafael Sánchez Reyes,
Comisión Segunda
Senado de la República.

***

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2010 SENADO

por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009, se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2010

Honorable Senador

JAVIER CÁCERES LEAL

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

Ref.: **Proyecto de ley número 248 de 2010 Senado,** *por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009, se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópica, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

Procedo a rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

Verificando la sustanciación del proyecto queremos prescindir de la consideración que hicimos en la ponencia para primer debate, sobre el tema de la Ley Estatutaria, en vista de que se trató de un error en la carátula del proyecto y ratificamos que fue presentado y que se tramitará como Ley Ordinaria. Repetimos ante la plenaria de la Corporación los argumentos que dimos en la Comisión Primera:

1. "**JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA**

Habiendo aprobado el honorable Congreso de la República el Acto Legislativo 02 de 2009 *por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*, es su deber construir el marco normativo que desarrolle los contenidos del mismo a efecto de que no quede con una vigencia simplemente formal, sino que cobre vida y en la práctica cotidiana sirva para ayudar a los potenciales consumidores a no caer en la adicción, a los adictos a salir de su esclavitud a la droga y recuperar su salud y a la autoridad a perseguir, enjuiciar y castigar ejemplarmente a los delincuentes que trafican, en pequeña o grande escala, con las sustancias que dañan la salud de buena parte del pueblo.

El Congreso es el único competente para expedir la regulación propuesta, y la ley el instrumento idóneo para desarrollar el mandato constitucional en la materia.

2. NECESIDAD DE LA REGULACIÓN

Parece que se abre a nivel internacional una nueva visión sobre el tratamiento del fenómeno de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, orientada más a la prevención y al tratamiento de la adicción que a la producción y erradicación. Para ilustración de esta ponencia transcribimos el editorial del periódico *El Tiempo* del 11 de mayo de 2010:

"Detrás del 'jíbaro'

El presente será un año de cambios profundos en la estrategia colombiana de lucha contra las drogas. Dicha conclusión se desprende de las recientes declaraciones del general Óscar Naranjo, director de la Policía Nacional y líder del esfuerzo del Gobierno en esa materia. "*Nos vamos a focalizar en las redes de distribución en Colombia y en los países de la región*"*, afirmó en entrevista con este diario.*

Durante varias décadas, la política antinarcóticos se ha centrado en la interdicción en las fases de siembra (erradicación y fumigación de cultivos ilícitos), procesamiento (destrucción de laboratorios y 'cocinas') y transporte (incautación de cargamentos y desmonte de rutas). Así mismo, las autoridades colombianas han desplegado estrategias orientadas a combatir el lavado de activos, la financiación de grupos violentos, el testaferrato, el comercio de precursores químicos y el flujo de los dineros del narconegocio. Todo detrás del objetivo de golpear la oferta de sustancias ilegales, elevar el precio de la droga en los países consumidores y debilitar a los carteles.

Sin embargo, a pesar de los constantes golpes propinados a las estructuras mafiosas, no solo sigue la demanda de cocaína en las calles de los principales mercados mundiales, sino que Colombia dio el paso de país productor de alcaloides a sociedad consumidora. El reconocimiento del General Naranjo, el máximo responsable de la lucha antidrogas, sobre los preocupantes niveles de consumo es un primer paso en la reconfiguración de la estrategia: sin dejar de combatir la oferta, los policías golpearán los canales de distribución de los narcóticos. En

otras palabras, se atacará el llamado 'microtráfico', cuyos tentáculos se extienden a la mayoría de los centros urbanos.

Este cambio de énfasis, al que aún le restan muchos detalles estratégicos, es una buena noticia para los ciudadanos. Recientemente, los carteles desplegaron bandas delictivas en las urbes nacionales para controlar la venta de estupefacientes y otros negocios ilícitos relacionados, como la prostitución y las oficinas de cobro. Es decir, muchos 'jíbaros' se convirtieron en peones corporativos de las estructuras del narcotráfico.

Esto contribuyó a un aumento notable del consumo y la inseguridad urbana. Según la Secretaría de Salud de Bogotá, 2,85 por ciento de la población capitalina de entre 12 y 65 años es usuaria de tales sustancias y entre este grupo se cuentan más de 25.000 menores, que aspiran cocaína y fuman marihuana. Una encuesta de la Cámara de Comercio confirma que, en el 2009, dos de cada tres bogotanos sintieron que su barrio era inseguro por los atracos y la venta de drogas. Las calles, plazas, parques, escuelas y espacios verdes de muchas ciudades colombianas están hoy bajo la amenaza de pandillas dedicadas al comercio al detal de alucinógenos. Golpear estas redes ayuda también a la reducción de la violencia.

El giro mencionado se sintoniza con la nueva estrategia antinarcóticos que Washington publicará en las próximas semanas. Gil Kerlikowske, zar antidrogas del gobierno de Barack Obama, adelantó que Estados Unidos se enfocará ahora en disminuir el consumo en sus calles con programas de prevención en las comunidades, intervención temprana en las familias y más recursos para tratamientos y desintoxicación.

Si bien esta nueva política seguramente demandará cambios operativos y de inteligencia en la Policía y en el aparato judicial, el diagnóstico de fondo que la soporta es acertado. Pero, al mismo tiempo, hay que aceptar un hecho ineludible que exige continuidad, pues la realidad muestra que la lucha tradicional también debe seguir, en especial ante las alianzas entre bandas criminales, narcos, nuevos 'paras' **y guerrilleros".**

Ya se conoce oficialmente el discurso del presidente Barack Obama sobre el tema anunciado en el editorial.

Queremos igualmente transcribir un informe publicado en el mismo diario el 10 de mayo de 2010 sobre el consumo entre universitarios de la Comunidad Andina de Naciones, que nos presenta como los primeros en esta desgraciada situación, que por cierto se refiere a nuestro más preciado capital humano: los jóvenes universitarios que se están preparando para dirigir el Estado y organizar la Sociedad:

"*Universitarios de Colombia, con mayor consumo de drogas de la región: Informe de la Comunidad Andina*

El 27% de los estudiantes colombianos asegura haber fumado marihuana alguna vez.

Según una encuesta realizada entre jóvenes universitarios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, el 4,6 por ciento de los estudiantes colombianos declararon haber usado drogas de síntesis alguna vez en su vida. Mientras que en Bolivia, Ecuador y Perú la cifra es del 1,6 por ciento.

Cita el informe que en Colombia el 23,4% de los estudiantes declaran conocer a alguien en su universidad que usa algún tipo de esta droga, cifra que baja a 13,3% en Bolivia, 12% en Perú y 10,3% en Ecuador.

Respecto al consumo de marihuana, el 26,7 por ciento de los estudiantes consultados en Colombia aceptó haber consumido alguna vez en la vida. En Bolivia aceptaron el 7,6%, en Perú el 9% y en Ecuador el 11,5%.

El uso de cocaína alguna vez en la vida es declarado por 6,4% de los estudiantes de Colombia, cifra que se reduce a menos de la mitad en los otros tres países: 1,4% en Bolivia y 2,3% en Ecuador y Perú. Para los otros dos indicadores, consumo de último año y último mes, la situación es la misma, pero con cifras menores. Es así como 0,2% de los estudiantes ha consumido cocaína en el último año en Bolivia; 2,5% en Colombia; 0,6% en Ecuador y 0,5% en Perú.

La edad de inicio del consumo de cocaína en universitarios muestra que 50% de los consumidores lo hizo por primera vez a los 18 años o menos (mediana) en Bolivia y Colombia, y dos años más tarde en Ecuador y Perú.

Consultados respecto al consumo del alcohol, más del 90% de los estudiantes de Colombia y Perú, y alrededor de 75% en Bolivia y Ecuador, declararon haber consumido bebidas alcohólicas al menos una vez en la vida. En el último mes, los porcentajes del sí son: 32% de los estudiantes de Bolivia, 38% de Ecuador, 46% de Perú y 60% de Colombia declaran haber consumido en dicho periodo".

3. EL SISTEMA DE SALUD Y LA SALUD DE LOS ADICTOS

La exposición de motivos trae una explicación del contenido del proyecto que por compartir integralmente nos permitimos transcribir:

"*La accesibilidad a la salud hace referencia a la posibilidad que tiene la persona de obtener la prestación de los servicios de salud dentro del territorio nacional sin discriminación de ninguna índole, sin limitaciones económicas y sin obstaculización de la información. En todo momento y circunstancia todas las personas deben tener acceso físico, social y económico a servicios adecuados de prevención, atención y rehabilitación; disponibilidad de exámenes y medicamentos necesarios para el diagnóstico, el tratamiento y terapia adecuada.*

La necesidad de la intervención urgente del Estado se refleja en las cifras de consumo interno, la disponibilidad y el acceso a las sustancias presentadas en distintos estudios.

Los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas, muestran que este viene en aumento constante, ubicándonos en un nivel medio de uso frente a otros países de América del Sur.

El Estudio Nacional de Salud Mental, 2003 muestra que los trastornos por consumo de sustancias psicoactivas se encuentra dentro de los tres proble-

mas más frecuentes de salud mental con un 10,6% de prevalencia de vida.

El mismo estudio mostró que el trastorno con menor uso de servicios de salud, es justamente el asociado al consumo de sustancias psicoactivas. El 95% de estas personas nunca ha accedido a servicios de salud especializados.

También preocupa que departamentos como Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Huila, Tolima y ciudades como Bogotá vienen evidenciando expansión de patrones de uso de alto impacto para la salud pública, tales como la heroína.

La última Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2008, mostró que en Colombia 14 de cada 100 hombres y 5 de cada 100 mujeres han consumido alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva ilícita.

Se calcula en 541.000 el número de personas que han consumido durante el último año este tipo de sustancias, lo que equivale al 2.74% de la población entre los 12 y 65 años de edad.

También se calcula en cerca de 300.000 el número de personas que estarían en necesidad de recibir tratamiento especializado en Colombia, por cumplir con el criterio de dependencia, de uso problemático o abuso.

Es por ello, que surge en el Estado la obligación de desarrollar de forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas con el fin de que las personas se abstengan del consumo de dichas sustancias y desarrollen conocimientos y actitudes que les permitan mantenerse saludables, así como evitar la progresión del hábito hacia un consumo problemático de drogas en aquellas personas que ya se han iniciado en el consumo, disponiendo de oportunidades de reflexión e intervención temprana para ofrecer los tratamientos adecuados y así poder evitar los problemas resultantes del consumo.

Lo anterior, resulta de la consagración del derecho a la salud como derecho fundamental por conexidad con el derecho a la vida, lo cual demanda una mayor intervención por parte del Estado en relación con aquellas personas que atendiendo a situaciones de índole económica, no cuentan con los medios necesarios para acceder a los tratamientos que permitan una efectiva salida a su problema de adicción.

En cuanto al derecho a la salud la Corte Constitucional en Sentencia T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, ha expresado que este comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento... la salud supone ¿un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades?

El derecho a la salud y a la vida, debe entenderse referido también al derecho a la dignidad de que goza toda persona, se ha entendido por la Corte Constitucional en Sentencia T-175 de 2002 M. P. Rodrigo Escobar Gil que la vida ¿supone un derecho constitucional fundamental no entendido como una mera existencia, sino como una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar, en la medida de lo posible, todas las facultades de que puede gozar la persona humana; así mismo, un derecho a la integridad personal en todo el sentido de la expresión que, como prolongación del anterior y manifestación directa del principio de la dignidad humana, impone tanto el respeto por la no violencia física y moral, como el derecho al máximo trato razonable y la mínima afectación posible del cuerpo y del espíritu?.

El artículo 49 de la Constitución dispone que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, quien deberá organizar, dirigir y reglamentar la prestación del mismo, permitiendo que ***todas las personas puedan acceder sin restricciones a tales servicios.*** *Es con base en esta disposición constitucional que deben desplegarse por parte del Estado, todas aquellas conductas que permitan una real y efectiva prestación del servicio, el cual debe incluir los tratamientos necesarios para poder salir del estado de drogadicción en el que pueda encontrarse una persona.*

El carácter fundamental del derecho a la salud, se predica tanto del sujeto como del objeto de este derecho, a este respecto la Sentencia C-463 de 2008 M. P. doctor Jaime Araújo Rentería, ¿ya que se trata de un lado, de un derecho que es predicable de manera universal y sin excepción respecto de todas las personas sin posibilidad de discriminación alguna; de otro lado, se trata de un derecho que es predicable respecto de una necesidad básica de los individuos o seres humanos, esto es la salud, lo cual implica a su vez, la obligación de prestar todos los servicios necesarios para su prevención, promoción, protección y recuperación?. Este carácter fundamental del derecho a la salud se justifica también por la importancia y relevancia del mismo para la vida digna de las personas (Resalta original).

El Estado debe procurar una especial atención a favor de aquellas personas que por su estado de indefensión no cuentan con las mismas prerrogativas y privilegios para acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud. En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia T-046 de 1997, manifestó que ¿el Estado de indigencia atenta contra la eficacia de los Derechos Fundamentales lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata. Es por ello que la Constitución del 91 consagró la obligación del Estado de brindar protección a estos sectores marginados?

Por ello, es que la reglamentación del Acto Legislativo, tendrá en cuenta a la población indigente, como población vulnerable, que no cuenta con los medios necesarios para costear los tratamientos de rehabilitación adecuados para superar sus problemas de adicción.

Según lo preceptuado en el artículo 13 de la Constitución ¿el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta?, es decir, que el Estado debe

intervenir de manera directa e inmediata a fin de brindar protección a quienes hacen parte de este sector marginado de la población, quienes deben ser objeto de un trato preferente, principalmente con lo relacionado al tema de atención en salud.

Por su parte, los entes descentralizados también juegan un papel importante en el desarrollo de este tema, así lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-211 de 2004 M. P. Rodrigo Escobar Gil de la siguiente manera: ¿la Ley 715 de 2001 establece claramente las competencias de las entidades territoriales en materia de prestación de servicios de salud de los participantes vinculados? El artículo 43.2 de la ley determina que corresponde a los departamentos, dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el sistema general de seguridad social en salud en el territorio de su jurisdicción y le asigna entre otras las funciones de gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, mediante instituciones prestadoras del servicio de salud públicas o privadas. También debe financiar con recursos propios o asignados por participaciones la prestación de servicios de salud de esta población, así como también le corresponde organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud públicas en el departamento.

El presente proyecto de ley busca una cobertura integral para aquellos casos en los que una persona se encuentra bajo el influjo de sustancia estupefaciente o psicotrópica, desde su desintoxicación, rehabilitación psiquiátrica y manejo físico, así como el posterior seguimiento que permita una verdadera rehabilitación a nivel personal, familiar y social.

A más del tratamiento que en contra de la drogadicción se implemente, el Estado a través de los entes descentralizados deberá movilizar redes y cooperación, con el fin de obtener todos aquellos medios que permitan la rehabilitación e inclusión social del consumidor habitante de la calle, para lo cual podrá contar con el apoyo de entidades pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud quienes podrán hacer su aporte al logro de los objetivos de rehabilitación vocacional (SENA) y física (Sistema de Subsidio Familiar).

El desarrollo del acto legislativo, pretende propiciar los medios adecuados para evitar la reincidencia de estas personas en su anterior estado de drogadicción, pues bien sabido es que se llega a estos avanzados estados problemáticos por la falta de oportunidades con que se cuenta en algunos casos.

A continuación procederemos a realizar una presentación de los aspectos fundamentales que se desarrollan en el proyecto que se somete a consideración del honorable Congreso de la República.

Con el objeto de establecer medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para aquellas personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas, la ley bajo los principios de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad, necesidad, temporalidad y corresponsabilidad, desarrollará campañas de prevención, rehabilitación y tratamiento.

Con base en ello, se establecerán medidas que en ningún caso constituirán represiones de tipo penal, así como limitación a la libertad de la persona.

Las medidas y tratamientos a que hace referencia la presente ley, estarán acompañadas en todos los casos por el consentimiento informado del paciente, con el fin de garantizar los derechos de la persona quien en todo momento estará asistida por un agente del Ministerio Público.

De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, el Estado desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Dichas campañas se desarrollarán por parte de todas las entidades públicas y privadas, quienes deberán generar mecanismos de divulgación y sensibilización frente al consumo de drogas.

Para ello se crearán mecanismos que permitan desarrollar actividades que fomenten actividades de tipo lúdico, en lugar del consumo de drogas, a través de la práctica de deportes, la participación de clubes juveniles, entre otros.

Con el fin de abarcar a todos los sectores de la población se implementarán campañas en el campo educativo en los niveles básico, medio y superior, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional procederá a implementar el proyecto institucional preventivo del consumo, abuso y dependencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Papel fundamental juegan también los padres de familia en los procesos de divulgación de estas campañas pues al interior de las instituciones educativas colaborarán con la implementación del proyecto institucional con el fin de fortalecer a la familia en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas, en especial la de sus hijos.

En el ámbito laboral el Ministerio de la Protección Social diseñará el proyecto institucional preventivo con el fin de asegurar un ambiente de trabajo saludable, impulsando y fomentando el desarrollo de programas de prevención permanente al interior del lugar de trabajo. La implementación de este proyecto institucional, estará a cargo de las secretarías de salud.

Para tales efectos se elaborará un diagnóstico sobre la percepción en los trabajadores de la existencia de factores de riesgo sobre el consumo indebido de sustancias estupefacientes o psicotrópicas; luego se informará a los trabajadores acerca de las ventajas y la necesidad de abordar el tema del consumo indebido de sustancias al interior del lugar de trabajo; con base en estos estudios se generará una política preventiva con la creación de un plan de acción estratégico de actividades que será consecuencia de un trabajo participativo de los trabajadores de los diferentes niveles, para luego proceder a la divulgación de dicho documento que constará por escrito y que será supervisado mediante la realización de evaluaciones que permitan un proceso permanente y continuo que haga que la política de prevención adoptada permanezca vigente.

De igual forma, aquellas personas que tengan a su cargo el cuidado de otras que se encuentren privadas de la libertad deben garantizar la divulgación al interior del establecimiento penitenciario o carcelario, el proyecto institucional preventivo.

Por último, y con el fin de llegar a todos los sectores de la población se desarrollarán constantes campañas en sitios públicos y a través de los medios masivos de comunicación, que permitan crear conciencia en las personas de los efectos nocivos del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Atendiendo a las disposiciones del artículo 49 de la Constitución Política, deberán con fines preventivos y rehabilitadores establecerse medidas y tratamientos administrativos de tipo pedagógico, profiláctico o terapéutico dependiendo de los diferentes grados de dependencia en los que se encuentre una persona.

Por ello las medidas pedagógicas y profilácticas estarán dirigidas a crear conciencia del efecto que acarrea el consumo y de la necesidad de cuidar de la propia salud, en aquellos casos en los que no se ha iniciado consumo, así como en aquellos eventos en que el consumo sea tan mínimo que no amerite tratamiento de rehabilitación alguno. Estas medidas podrán consistir en ofrecimiento de información, actividades de capacitación para desarrollar habilidades y destrezas necesarias para evitar el consumo de sustancias psicoactivas, entrevistas motivacionales o involucramiento en actividades prosociales las cuales serán realizadas en entidades asistenciales, hospitalarias, orfanatos y demás instituciones similares o de obras públicas.

Las medidas rehabilitadoras están instituidas para que las personas permanezcan sin consumo de drogas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas y desarrollen conocimientos o actitudes que les permitan mantenerse saludables; evitar la progresión del hábito hacia un consumo problemático de drogas en aquellas personas que ya se han iniciado en el consumo, disponiendo de oportunidades de reflexión e intervención temprana para ofrecer los tratamientos adecuados y así puedan evitar los problemas resultantes del consumo de dichas sustancias. Estas medidas consistirán en la internación de la persona en un centro de atención al drogadicto para lograr su efectiva curación.

Los tratamientos de rehabilitación comprenderán todos aquellos aspectos que hayan influido en el comportamiento del adicto a fin de que se logre una curación integral, por lo que se desarrollarán programas de seguimiento mediante la internación en un Centro de Atención al Drogadicto que permitan su deshabituación y la adquisición de herramientas para una adaptación social así como su posterior seguimiento a nivel personal, familiar y social.

El procedimiento que se seguirá con el fin de dar aplicación a estos medios de protección con que cuenta el Estado a efectos de brindar ayuda y apoyo a las personas que consumen sustancias estupefacientes o psicotrópicas, tendrá como actor principal la presencia de un médico psiquiatra o psicólogo, que será en primer lugar la persona encargada de atender a aquellos que sean conducidos por parte de la Policía Nacional a los Centros de Orientación.

La Policía Nacional al ser aquella autoridad que tenga un primer contacto con las personas que se encuentren consumiendo o portando sustancias estupefacientes o psicotrópicas en lugar público, deberá actuar en todo momento preservando la dignidad de la persona, pues debemos tener en claro que no estamos en presencia de ningún delincuente, sino de personas que atendiendo a sus problemas de dependencia necesitan una especial protección a efectos de lograr la ayuda que necesitan. La finalidad de la actuación de la policía es prevenir que estas personas afecten sus derechos o los de terceros, debido al estado en que se encuentran; estamos aquí en presencia de una medida que no vulnera derecho alguno de la persona, por el contrario protege los derechos fundamentales de quienes se encuentran bajo el influjo de sustancias que pueden acarrear consecuencias adversas para su salud.

En todo caso la autoridad de policía siempre actuará bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad para evitar irregularidades que puedan acarrear eventuales violaciones de derechos fundamentales.

Una vez trasladada la persona por parte de la policía al Centro de Orientación, que funcionará las veinticuatro (24) horas del día con el fin de obtener una cobertura integral, el médico psiquiatra o psicólogo deberá en primer lugar proceder a la identificación de la persona y a su posterior registro en el sistema que para tales efectos disponga el Ministerio de la Protección Social.

Posteriormente, se dará lugar al desarrollo de la entrevista que permita concluir que una persona es consumidora de drogas ya sea de una manera problemática o simplemente ocasional, con base en la guía y protocolo expedidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Con base en esta entrevista el médico podrá obtener información acerca del estado mental y circunstancias en que se encuentra la persona con el fin de orientar a las autoridades al respecto, mediante la observación de la actitud, el afecto, el lenguaje verbal y no verbal del examinado, así como la exploración de su comportamiento global para identificar las necesidades de salud y protección que necesita.

El especialista deberá rendir su dictamen dentro de las siete (7) horas siguientes a la realización de la entrevista, señalando las medidas que considera necesarias aplicar en el caso concreto, y comunicándolas a las autoridades competentes del sistema de salud para implementarlas.

Si la medida a imponer es rehabilitadora, se procederá a comunicarle a la persona el tratamiento a seguir con el fin de obtener el consentimiento del paciente.

Para efectos de dar cumplimiento a las medidas rehabilitadoras los pacientes serán remitidos al Centro de Atención del Drogadicto que en ese momento cuente con cupos disponibles a efectos de iniciar el tratamiento respectivo. Para ello, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar un registro de los CAD existentes en el país con la disponibilidad de cupos que tenga, así como del tipo de tratamiento que implementa a efectos de ubicar a la persona en aquel que esté acorde con sus necesidades".

4. MODIFICACIONES AL ARTICULADO PROPUESTO

El desarrollo del Acto Legislativo quedaría incompleto si solo nos ocupáramos de las medidas de protección para los consumidores; recordemos que la prohibición constitucional del "porte" de estas sustancias también fue concebida para enviar un mensaje fuerte a los microtraficantes, que no solo son los voraces inductores de los futuros consumidores sino los que manejan la "caja menor" del narcotráfico. Por eso adicionamos el título con la expresión "y se dictan otras disposiciones" para incluir artículos destinados al microtráfico y la extinción de dominio. También cambiamos la expresión "reglamentar" por "regular".

El Título I de los principios y las definiciones, ha sido adecuado a las concepciones constitucionales y jurisprudenciales de nuestros días, por eso cambiamos algunos contenidos para que sean más técnico-jurídicos.

En el Título V, de los procedimientos, hemos hecho algunas modificaciones. En primer lugar en los centros de orientación no habrá jueces, de ninguna clase, la idea es que la policía haga la conducción del individuo y el médico dictamine si hay o no adicción y diga qué medida se debe adoptar: si de protección, lo envía al sistema nacional de salud, si no hay adicción o si habiéndola hay evidencias que permitan deducir que también hay tráfico, remitirá al individuo a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo.

Se suprimen por antitécnicos los incisos del artículo 30 de la propuesta.

Además se incrementan las penas imponibles a los condenados por las conductas señaladas en el Código Penal para el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes y se reducen los términos para la extinción de dominio.

Justificación del artículo de 33: La incorporación de esta previsión en el proyecto de ley bajo estudio obedece a la necesidad de contar con las fuentes de financiación para la implementación de la política de salud pública prevista en la presente ley.

La eliminación del verbo rector usar en el artículo 33 responde a la necesidad de adecuar la acción de extinción del dominio a la prohibición constitucional de portar y consumir cualquier gramaje de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, puesto que el adicto no debe ser sancionado con la extinción del dominio del bien mueble o inmueble por el sólo hecho de consumir en él.

Se propone eliminar el artículo 35 del proyecto de ley por cuanto crea una presunción de inimputabilidad que no es razonada y que contraría el deber de consentimiento informado del adicto para proceder al tratamiento.

Se propone una modificación al objetivo de los Centros de Orientación, puesto que en la redacción formulada por el Ministerio del Interior se confundían los procedimientos administrativos y de gasto con la finalidad de los centros. La nueva formulación define su objetivo como es prestar los servicios destinados a propiciar la prevención, tratamiento y rehabilitación de consumidores y adictos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Se establece que los Centros de Orientación sean financiados también con recursos del presupuesto nacional y no solo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).

Además se incorpora a los Centros la figura de la Policía Judicial para garantizar el debido proceso en la recolección de la evidencia en los casos que sea necesario".

5. MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL PRIMER DEBATE

Los Senadores Jesús Ignacio García y Parmenio Cuéllar hicieron precisiones a los artículos 28 y 29, sobre "procedimiento" y "porte", las cuales fueron recogidas por el ponente y la Comisión. En concreto se acordó que la autoridad que retenga al portador lo debe poner a disposición del centro de orientación más cercano, inmediatamente, igualmente, si se trata de un consumidor, debe ser puesto en libertad inmediatamente cuando el médico legal rinde su dictamen y si es traficante también de manera inmediata debe ser enviado a la Fiscalía. En el caso del porte se suprime el verbo almacenar y se insiste en que lo que diferencia esta conducta del tráfico es el elemento subjetivo, esto es la finalidad que persigue el agente.

Hemos hecho algunas precisiones de redacción y gramática al título del proyecto.

6. PROPOSICIÓN:

Por los argumentos anteriormente presentados nos permitimos solicitar muy respetuosamente a la honorable Plenaria del Senado de la República que apruebe la siguiente proposición: **Conforme al texto aprobado en la Comisión Primera del Sanado, dese segundo debate, al Proyecto ley número 248 de 2010 Senado,** *Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas, y se dictan otras disposiciones***.**

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas Jiménez,

Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Samuel Arrieta Buelvas.

El Secretario

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2010 SENADO

por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA**:**

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer medidas y tratamientos administrativos

de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Así mismo, se establecerán campañas de rehabilitación, tratamiento y seguimiento de las personas que por su estado de dependencia merecen una especial atención.

El desarrollo de la presente ley se realizará con el fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en cabeza del Estado.

Artículo 2. ***Principios.*** Son principios aplicables, para los efectos de la presente ley, los siguientes:

Dignidad humana: Las medidas de protección tendrán como fundamento el respeto a la dignidad humana.

Igualdad: Las medidas de protección se aplicaran a las personas sin tener en cuenta consideraciones diferentes a las establecidas en ellas.

En todo caso se tendrá especial consideración con las personas que se encuentren en situaciones que demanden un trato diferencial.

Las poblaciones históricamente discriminadas y socialmente vulnerables serán protegidas especialmente y se les garantizarán sus derechos en materia de libertad personal.

Razonabilidad: La adopción de las medidas previstas en la presente ley, estará encaminada a la realización de proyectos de vida individuales y a la consecución de los fines del Estado reconocidos constitucionalmente, como la prevalencia del interés general, la convivencia pacífica y la preservación del orden público.

Proporcionalidad: La autoridad competente en aplicación de este principio, tendrá presente que las restricciones y el término de duración de las medidas que se adopten, serán las razonables, necesarias y proporcionales para lograr los fines preventivos y rehabilitadores.

Aplicación normativa: Lo dispuesto en la presente ley se interpretará en armonía con lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.

Corresponsabilidad: Para los efectos de la presente ley, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de las medidas de protección en favor de las personas que porten o consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas. El nivel central y las entidades territoriales son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

Acceso a la seguridad social: El Estado garantiza a todas aquellas personas que por causa del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas se encuentren en estado de dependencia o adicción, el derecho a la seguridad social. Este servicio será prestado por el Sistema de Seguridad Social Integral, en orden a la ampliación progresiva de la cobertura a todos los sectores de la población, en los términos establecidos por la presente ley.

Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se deberán tener en cuenta las siguientes definiciones:

Droga: Es toda sustancia que introducida en el organismo vivo modifica sus funciones fisiológicas.

Estupefaciente: Es la droga no prescrita médicamente, que actúa sobre el sistema nervioso central produciendo dependencia.

Medicamento: Es toda droga producida o elaborada en forma farmacéutica reconocida que se utiliza para la prevención, diagnóstico, tratamiento, curación o rehabilitación de las enfermedades de los seres vivos.

Psicotrópico: Es la droga que actúa sobre el sistema nervioso central produciendo efectos neuropsicofisiológicos.

Abuso: Es el uso de droga por una persona, prescrita por ella misma y con fines no médicos.

Dependencia Psicológica: Es la necesidad repetida de consumir una droga, no obstante sus consecuencias.

Adicción o Drogadicción: Es la dependencia de una droga con aparición de síntomas físicos cuando se suprime la droga.

Prescripción médica: Para el efecto de la presente reglamentación se refiere exclusivamente a los medicamentos de control especial prescritos con orden médica por parte de un médico graduado y en ejercicio legal de su profesión en recetario oficial, de acuerdo con las disposiciones del FNE.

Medicamento de control especial: Medicamento obtenido a partir de uno o más principios activos de control especial, con o sin sustancias auxiliares, regulado por la legislación vigente.

Prevención: Son acciones, proyectos o programas destinados a anticiparse a la aparición del problema del consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas mediante la educación, desarrollo de habilidades y destrezas, que le permitan a la persona abordar y enfrentar en forma sana los problemas.

Prevención primaria: Es la prevención orientada a la población no consumidora y su objetivo es evitar que esta se inicie en el consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas.

Prevención secundaria: Es la prevención orientada a la población consumidora en fases iniciales, donde aun no hay compromiso serio con el consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas. Su objetivo es la detección precoz y la prestación de la atención temprana a estas personas.

Prevención terciaria: Es la prevención orientada a personas que ya presentan problemas de abuso o dependencia al consumo indebido de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas. Su objetivo es prestar atención y reducir los daños asociados al referido consumo, de manera que contribuya a la rehabilitación y reinserción socio-ocupacional de la persona afectada.

Tratamiento: Conjunto de programas, terapias, actividades, intervenciones, procedimientos y enfoques basados en evidencia médica, que se aplican con el propósito de lograr la deshabituación del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas o su mantenimiento, con el fin de reducir los riesgos

y daños asociados al consumo continuado de estas sustancias y procurar su rehabilitación.

Rehabilitación: Actividades y programas, conducentes a la adquisición o readquisición de habilidades nunca antes desarrolladas o perdidas durante el consumo fármaco dependiente.

Consentimiento informado: Para realizar el proceso de tratamiento previsto en la presente ley, será necesario que el médico tratante haya informado al usuario sobre el tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, las restricciones establecidas durante el proceso de atención y toda aquella información relevante para el usuario, debiendo utilizarse un lenguaje claro y sencillo y dejando constancia en la historia clínica del paciente o en el historial del usuario, quien con su firma autógrafa o huella dactilar declarará que comprendió la información entregada y que aceptó ser atendido bajo este programa de tratamiento, sin embargo, el usuario podrá revocar en cualquier momento su consentimiento.

Centro de Atención en Drogadicción, CAD: Es toda institución pública, privada o mixta que presta servicios de salud en sus fases de tratamiento y rehabilitación, bajo la modalidad ambulatoria o residencial, a personas con adicción a sustancias estupefacientes o psicoactivas, mediante la aplicación de un determinado modelo o enfoque de atención, basado en evidencia médica.

TÍTULO II

CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN

Artículo 4°. Las campañas de divulgación y sensibilización de prevención del consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas estarán a cargo del Estado.

El Estado utilizará los medios de difusión de que dispone para implementar medidas tendientes a evitar la apología al consumo.

Para los efectos del inciso anterior, la Comisión Nacional de Televisión establecerá las sanciones pertinentes frente a aquellos programas que sean transmitidos en horario familiar y que inciten al consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

Artículo 5°. Con el fin de evitar el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, se fomentará el deporte por intermedio del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

CAPÍTULO I

Educación básica, mediana y superior

Artículo 6°. ***Proyecto Institucional Preventivo.*** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional implementará en las instituciones educativas de los niveles básico, medio y superior, el proyecto institucional preventivo del consumo, abuso y dependencia de sustancias sicoactivas.

Artículo 7°. ***Participación de los padres de familia.*** En toda institución educativa los padres de familia contarán con una participación activa que permita la implementación de campañas de prevención, tanto a nivel educativo como familiar.

Artículo 8°. ***Vigilancia.*** Semestralmente el Ministerio de Educación Nacional, verificará que en cada institución de educación básica, media y superior se esté desarrollando el programa preventivo de consumo, abuso y dependencia de sustancias sicoactivas.

Artículo 9°. ***Convenios.*** Las secretarías de educación realizarán convenios con el fin de desarrollar actividades periódicas de sensibilización, divulgación y capacitación en materia de consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

CAPÍTULO II

Ámbito laboral

Artículo 10. El Ministerio de Protección Social diseñará el proyecto institucional de prevención al consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas que asegure un ambiente de trabajo saludable, impulsando y fomentando especialmente el desarrollo de programas de prevención permanente en el lugar de trabajo.

Artículo 11. Las Administradoras de Riesgos Profesionales, a través de los programas de salud ocupacional, implementarán el proyecto institucional preventivo del consumo, abuso y dependencia de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, en el ámbito laboral.

Así mismo, apoyarán la ejecución de programas, proyectos y actividades de prevención del consumo sustancias estupefacientes y sicotrópicas, mediante la entrega de información, formación y capacitación de sus recursos humanos en todos los niveles.

Artículo 12. Para los efectos del artículo anterior se tendrán en cuenta las siguientes etapas:

a) Elaborar un diagnóstico sobre la percepción en los trabajadores de los factores de riesgo y protección que posee la organización y sobre el estado del consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas en el lugar de trabajo;

b) Informar y sensibilizar a los trabajadores sobre las ventajas y la necesidad de abordar la prevención del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en su lugar de trabajo, entregando datos sobre las manifestaciones del fenómeno y las consecuencias del mismo a nivel personal, familiar y organizacional;

c) Generar una política preventiva, con un plan de acción estratégico de actividades que será consecuencia de un trabajo participativo de los trabajadores de los diferentes niveles del respectivo órgano;

d) Formular y difundir la política de prevención y el plan de acción estratégico que deberán ser formalizados por escrito en un documento, precisando las acciones, objetivos y procedimientos.

e) Evaluar de manera permanente y continua, la política de prevención.

CAPÍTULO III

Tratamiento y prevención para personas privadas de la libertad

Artículo 13. En las instituciones donde se encuentren personas privadas de la libertad se implementará el proyecto institucional preventivo del consumo, abuso y dependencia de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

Artículo 14. Las instituciones que tengan a su cargo el cuidado de personas privadas de la libertad, garantizarán el tratamiento de rehabilitación adecuado frente a casos de adicción.

TÍTULO III

COBERTURA EN SALUD

Artículo 15. El Gobierno Nacional incorporará al Sistema Nacional de Salud, el tratamiento para la rehabilitación de las personas que por su estado de adicción y dependencia sean sometidos a él. El Sistema Nacional de Salud deberá construir las instalaciones y proveer los servicios humanos y recursos materiales necesarios para su correcto funcionamiento.

Artículo 16. Los entes territoriales deberán destinar recursos para la implementación de las medidas de prevención, tratamiento y seguimiento para los consumidores de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, realizando las debidas apropiaciones que permitan una eficaz y eficiente prestación del servicio.

Artículo 17. Los Comités departamentales y municipales de prevención y control de drogas evaluarán permanentemente la gestión que las entidades territoriales deberán cumplir en la atención en salud al adicto.

TÍTULO IV

MEDIDAS Y TRATAMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE ORDEN PEDAGÓGICO, PROFILÁCTICO, TERAPÉUTICO Y DE PROTECCIÓN

Artículo 18. Con fines preventivos y rehabilitadores las medidas a imponer podrán ser de tipo pedagógico, profiláctico o terapéutico.

Artículo 19. ***Urgencia de la medida.*** La situación de la persona debe ser catalogada razonadamente como urgente, para garantizar los derechos de quien se encuentre en estado de indefensión, o, exposición al peligro, o, evidente excitación así como de terceros eventualmente afectados.

Artículo 20. ***Motivación de la medida.*** La autoridad competente deberá justificar, al momento de imponer la medida, las razones fundadas, objetivos y criterios aplicados en su decisión.

En todos los casos se garantizará la intervención de un agente del Ministerio Público, quien velará porque los derechos y garantías de las personas no resulten amenazados o vulnerados.

CAPÍTULO I

Medidas pedagógicas y profilácticas

Artículo 21. ***Medidas pedagógicas y profilácticas.*** Se entiende por medidas pedagógicas y profilácticas, todas aquellas dirigidas a crear conciencia del efecto que acarrea el consumo y de la necesidad de cuidar de la propia salud, en aquellos casos en los que no se ha iniciado consumo, así como en aquellos eventos en los que el consumo es tan mínimo que no amerita tratamiento de rehabilitación.

Artículo 22. Las medidas pedagógicas consistirán en ofrecimiento de información, actividades de capacitación para desarrollar habilidades y destrezas necesarias para evitar el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, entrevistas motivacionales o involucramiento en actividades prosociales.

Artículo 23. ***Capacitaciones.*** Las capacitaciones consistirán en brindar información a través de actividades pedagógicas o terapéuticas dirigidas a evitar el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, así como de ilustrar los efectos nocivos que dicho consumo conlleva.

Las capacitaciones se realizarán por un término mínimo de 8 horas por parte de las instituciones estatales tales como Policía Nacional, establecimientos educativos, entre otras.

Artículo 24. ***Entrevistas motivacionales.*** Las entrevistas motivacionales se realizarán con el fin de promover en la persona la intención de dejar el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, disminuir el riesgo del consumo y reducir la vulnerabilidad.

La duración de las entrevistas será la determinada por el especialista para cada caso en concreto.

Artículo 25. ***Actividades sociales.*** Las actividades sociales consistirán en la obligación de colaborar en instituciones asistenciales, hospitalarias, orfanatos y demás instituciones similares o de obras públicas por un término que no podrá exceder de tres horas diarias durante tres fines de semana.

La Policía Nacional vigilará el cumplimiento de las actividades prosociales asignadas a la persona.

CAPÍTULO II

Medidas rehabilitadoras

Artículo 26. ***Medidas rehabilitadoras.*** Las medidas rehabilitadoras tienen como finalidad que las personas eviten el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas y desarrollen conocimientos y actitudes que les permitan mantenerse saludables; evitar la progresión del consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas en aquellas personas que ya se han iniciado en él, disponiendo de oportunidades de reflexión e intervención temprana para ofrecer los tratamientos adecuados.

Artículo 27. Las medidas rehabilitadoras consistirán en la internación de la persona en un Centro de Atención en Drogadicción CAD, con el fin de lograr su deshabituación y adquisición de herramientas para una adaptación social, así como su posterior seguimiento a nivel personal, familiar y social.

TÍTULO V

PROCEDIMIENTOS

Artículo 28. ***Procedimiento.*** Toda persona que sea sorprendida con sustancia estupefaciente o sicotrópica, o que se encuentre bajo su influjo, será conducida inmediatamente al Centro de Orientación más cercano por parte de la autoridad de Policía.

Una vez recibida la persona, se procederá a su identificación y registro. El médico siquiatra realizará una valoración con el fin de determinar la modalidad de consumo, y dentro de las 7 horas siguientes deberá emitir dictamen médico legal, acerca del tipo de tratamiento que deberá llevarse a cabo en el caso concreto, poniéndolo inmediatamente en libertad si tuviere derecho a ella, atendiendo a los fines preventivos y rehabilitadores previstos en el artículo 49 de la Constitución Nacional.

El médico psiquiatra deberá poner en conocimiento del paciente, el tratamiento que se estime

conveniente, el cual se implementará previo consentimiento informado del paciente, según lo establecido en el artículo 15 de la presente ley.

Artículo 29. ***Porte.*** Se considera portador de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, la persona que sin fines de tráfico, fabricación o distribución, lleve consigo, transporte, conserve o adquiera a cualquier título, droga que produzca dependencia.

Artículo 30. ***Tráfico.*** Si del dictamen médico legal se concluye que quien portaba las sustancias estupefacientes o psicotrópicas no es consumidor, o si de las circunstancias que rodearon su conducción, la policía judicial encuentra evidencias que indiquen que las portaba para traficarlas o distribuirlas, la persona se pondrá a disposición de la Fiscalía General de la Nación con el fin de que se inicie el proceso correspondiente.

Si además del porte para el tráfico o distribución, se concluye que la persona es consumidora y esta de manera voluntaria acepta someterse a la medida rehabilitadora, el tratamiento se adelantará dentro del centro asignado por el INPEC.

Artículo 31. El artículo 376 de la ley 599 de 2000, reformado por la Ley 890 de 2004 quedará así. ***Tráfico o fabricación de estupefacientes***. El que con fines de tráfico o fabricación introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de 12 a 24 años y una multa de hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 32. ***Circunstancias de Agravación Punitiva.*** Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad en los siguientes casos:

1. Cuando la conducta se realice:

a) Valiéndose de la actividad de un menor, o de quien padezca trastorno mental, o de persona habituada;

b) En centros educacionales, asistenciales, culturales, deportivos, recreativos, vacacionales, cuarteles, establecimientos carcelarios, lugares donde se celebren espectáculos o diversiones públicas o actividades similares o en sitios aledaños a los anteriores;

c) Por parte de quien desempeñe el cargo de docente o educador de la niñez o la juventud, y

d) En inmueble que se tenga a título de tutor o curador.

2. Cuando el agente hubiere ingresado al territorio nacional con artificios o engaños o sin autorización legal, sin perjuicio del concurso de delitos que puedan presentarse.

Artículo 33. ***Del trámite de la acción de extinción de dominio.*** Cuando se destinen ilícitamente bienes muebles o inmuebles para que en ellos se elabore, almacene, transporte o venda algunas de las drogas a que se refieren los artículos 31 y 32, los tiempos del trámite de la acción de extinción de dominio establecidos en la Ley 793 de 2002 se reducirán a la mitad.

Artículo 34. ***Ministerio Público.*** En todos los casos se contará con la presencia de un agente del Ministerio Público quien se encargará de velar por los derechos y garantías de las personas que han sido puestas a disposición del Centro de Orientación.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 35. ***Centros de Orientación****:* Los Centros de Orientación -CO.- funcionarán como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio de Protección Social como un sistema separado de cuentas cuyo objetivo es prestar los servicios destinados a propiciar la prevención, tratamiento y rehabilitación de consumidores y adictos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Artículo 36. ***Recursos de los Centros de Orientación:*** Se destinará hasta un 40% de los recursos que ingresen anualmente al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- para el fortalecimiento de los programas de prevención, mitigación, superación y desarrollo institucional establecidos en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su Impacto.

El Gobierno Nacional destinará recursos del presupuesto nacional para el funcionamiento de los Centros de Orientación.

Artículo 37. ***Integración.*** Los centros de Orientación estarán integrados de la siguiente manera:

1. Uno o varios médicos especializados en siquiatría.

2. Uno o varios agentes del Ministerio Público.

3. Uno o varios funcionarios de Policía Judicial

Artículo 38. Para efectos de garantizar una mayor cobertura y eficaz prestación del servicio, los Centros de Orientación funcionarán las veinticuatro horas del día.

Artículo 39. Para efectos de lograr una sana convivencia en aras de la seguridad en los Centros de Atención Especializada, se contará con la vigilancia y apoyo de las autoridades de policía.

Artículo 40. Para dar cumplimiento al artículo anterior, se elaborará un protocolo del procedimiento a seguir para los casos en que una persona sea sorprendida portando o consumiendo sustancia estupefaciente o sicotrópica, por parte de la autoridad de policía, sin exceder los parámetros legales y constitucionales que sobre la materia se hayan desarrollado.

Artículo 41. ***Participación de las entidades territoriales.*** Las entidades del nivel central y las entidades territoriales celebrarán convenios con instituciones públicas y privadas con el fin de lograr una efectiva reintegración social, familiar y laboral de las personas que han sido objeto de una medida de protección por parte del Estado.

Las entidades territoriales deberán incluir en los proyectos de presupuesto anual para la aprobación de las asambleas departamentales y consejos municipales o distritales, las partidas necesarias para atender los programas de rehabilitación.

Las entidades territoriales deberán informar al Ministerio de la Protección Social el monto de los

recursos destinados para la implementación de las acciones para la atención de los consumidores y adictos.

Artículo 42. ***Registro.*** Para efectos del registro contemplado en el artículo 31 se creará por parte del Ministerio de Protección Social un sistema de información integrado que contenga los datos de las personas que han sido sorprendidas por la autoridad de policía y puestas a disposición de los Centros de Orientación.

Tal registro contendrá los datos personales de la persona, el resultado del dictamen siquiátrico practicado, así como si fue objeto de alguna medida y el término de cumplimiento de la misma.

En los eventos en los que únicamente se impongan sanciones de tipo pedagógico, la reincidencia por más de dos veces en la conducta, facultará al juez que opera en los Centros de Orientación a imponer una medida de tipo terapéutico o rehabilitador atendiendo a las cualidades especiales del sujeto y al modo de realización de la conducta.

Artículo 43. ***Centros de Atención en Drogadicción, CAD.*** Para efectos del cumplimiento de las medidas rehabilitadoras se contará con los CAD que se encuentren inscritos en el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 44. Se facultará a la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas con el fin de realizar programas y proyectos que permitan la aplicación y difusión de la presente ley.

TÍTULO VII

VIGENCIA Y DEROGATORIA

Artículo 45. ***Vigencia y derogatoria.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 248 de 2010, "por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas y se dictan otras disposiciones", según consta en la sesión del día 01 de junio de 2010, **Acta número 21.**

Ponente:

Héctor Helí Rojas Jiménez,

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Samuel Arrieta Buelvas.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 294 - Viernes, 4 de junio de 2010
SENADO DE LA REPÚBLICA

Pág.

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República, texto propuesto al Proyecto de ley número 114 de 2009 Senado, por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989 1

Ponencia segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia..... 7

Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 248 de 2010 Senado, por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009, se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico y terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas, y se dictan otras disposiciones..... 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010