



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 861

Bogotá, D. C., viernes, 7 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 162 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se limita la reelección en los
cuerpos colegiados de elección directa.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa **podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación**, estos representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

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

De los honorables Congressistas

Cordialmente,

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la cámara

ÓSCAR DARÍO PÉREZ
Representante a la cámara

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Representante a la cámara

MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO
Representante a la cámara

MARGARITA MARÍA RESTREPO
Representante a la cámara

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Representante a la cámara

ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ
Representante a la cámara

HUGO HERNÁN GONZÁLEZ
Representante a la cámara

ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la cámara

MARCOS DÍAZ BARRERA
Representante a la cámara

CARLOS ALBERTO CUERO
Representante a la cámara

SUSANA CORREA BORRERO
Senadora de la República

LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA
Senador de la República

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador de la República

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA
Senador de la República

ALFREDO RAMOS MAYA
Senador de la República

DANIEL ALBERTO CABRALES
Senador de la República

JAIME A. AMÍN HERNÁNDEZ
Senador de la República

CARLOS FELIPE MEJÍA
Senador de la República

NOHORA STELLA TOVAR REY
Senadora de la República

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República.

FEDERICO EDUARDO HOYOS S
Representante a la cámara

WILSON CORZO OBRAMENÁ
Representante a la cámara

TATIANA CABELLO FLÓREZ
Representante a la cámara

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ
Representante a la cámara

RUBÉN DARÍO MOLANO
Representante a la cámara

FERNANDO SIERRA RAMOS
Representante a la cámara

PIERRE EUGENIO GARCÍA
Representante a la cámara

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

FALOMA SUSANA VALENCIA
Senadora de la República

ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO
Senador de la República

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Senador de la República

EVERTH BUSTAMANTE GARCÍA
Senador de la República

ERNESTO MACÍAS TOVAR
Senador de la República

THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora de la República

PAOLA ANDREA HOLGUÍN
Senadora de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ P.
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República busca limitar la reelección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan reelegirse por una única vez a la misma corporación.

II. Justificación

El debate en torno a la conveniencia de una reforma de este tipo ha estado en el ambiente desde hace algún tiempo, pero recientemente recobró vigencia con la presentación del acto legislativo llamado de equilibrio de poderes, en donde en un inicio se mencionó podía traer una limitación referente al número máximo de periodos en cada corporación, pero finalmente nunca se concretó y aun cuando en efecto eliminó la reelección presidencial y cerró la llamada puerta giratoria de la rama judicial y los órganos de control, el proyecto se quedó corto y no abarcó este punto que se esperaba fuera debatido a profundidad.

En principio, la reelección indefinida de cuerpos colegiados de elección directa, a saber: Senado, Cámara, Asambleas y Concejos y JAL es conveniente, en teoría la naturaleza de sus funciones hace que no pueda concentrar poder ni tampoco tenga la capacidad de ejecutar presupuesto y en esa medida no resulta riesgoso que se perpetúen a través del voto en sus curules. Por el contrario, se supone dicha permanencia permite un grado de especialización que lleva a una legislación más técnica y adecuada, así como una mayor estabilidad de los acuerdos políticos y un funcionamiento más cohesionado de las distintas bancadas.

En ese sentido, otro factor que en teoría resulta privilegiado con la reelección de cuerpos colegiados es el de la rendición de cuentas de sus miembros, quienes buscando aprobación y mantener una imagen positiva rinden informes periódicos de su labor a los electores, mostrando con ello el cumplimiento de sus promesas de campaña y sus realizaciones como servidores públicos, permitiéndoles aumentar sus posibilidades de reelección.

En conjunto, esta serie de ventajas ha hecho que la reelección indefinida de miembros de cuerpos colegiados de elección directa sea la nota predominante en el derecho comparado, presentándose muy pocas excepciones, donde podemos encontrar a México, Ecuador, Costa Rica y Filipinas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación del derecho a elegir y ser elegido debe derivar de un cuidadoso análisis de la situación, que lleve a concluir que son mayores los beneficios que los perjuicios que se generan. En ese sentido, resulta pertinente sopesar las razones que motivan la presente iniciativa y los riesgos que la misma encarna para identificar cómo los beneficios que la aprobación de esta iniciativa trae, llevan a la protección derechos de mayor entidad o de principios en los que se afianza el sistema de pesos y contrapesos y el modelo democrático, solo siendo así admisible la posibilidad de aceptar una reforma de este tipo.

Consolidación de partidos y liderazgo político

La renovación constante de las personas busca despersonalizar la política, permitiendo que las ideas tomen un papel preponderante en las decisiones de los

votantes al momento de concurrir a las urnas, siendo esta una forma efectiva de fortalecer los partidos y de buscar actuaciones cohesionadas en términos de banca- da que debe estar regida por la identidad y coherencia política.

En esa medida, reformas institucionales recientemente han buscado la consolidación de un modelo democrático de partidos más fuerte, para ello se creó el umbral electoral y se expidió la ley de partidos, se introdujo la prohibición del trasfuguismo y se han hecho intentos importantes de eliminación de voto preferente, en ese mismo sentido han buscado la financiación pública de los partidos y las campañas políticas. En ese proceso, esta propuesta tiene una especial relevancia, ya que busca un punto medio entre la prohibición de reelección y la reelección indefinida para la misma corporación, con la intención de permitir el surgimiento de liderazgos políticos pero de evitar la acumulación de poder en las personas, tratando de generar una especial identidad sobre los partidos y sus ideales evitando el caudillismo.

Resulta indudable que el surgimiento de liderazgos políticos se produce mayormente con la posibilidad de consolidación de carreras en cargos de elección popular, en esa medida el proyecto permite la reelección por una vez en cada una de las distintas corporaciones y no cierra la posibilidad a que esa persona aspire a otros cargos de elección popular distintos, siendo en todo caso posible que puedan pasar de una corporación a otra o a cargos de elección popular en la Rama Ejecutiva.

Una élite política sin valores

La reelección indefinida ha generado, como ya hemos explicado, una élite política que a pesar de los altos porcentajes de renovación de los órganos colegiados de elección directa, ha sido capaz de mantenerse por largos periodos de tiempo en las corporaciones, consolidando de esa manera un muy importante poder burocrático y económico en convivencia con la Rama Ejecutiva.

Un ejemplo claro que dejó al descubierto este entramado, donde se conjuga la influencia política de congresistas y concejales con extensos periodos en dichas corporaciones, y su capacidad de direccionar la contratación pública para beneficiar contratistas que pagan coimas a sus padrinos políticos, fue el carrusel de la contratación en Bogotá. En este vergonzoso capítulo de la historia capitalina se evidencia cómo un Senador de la República con una trayectoria de 4 periodos consecutivos (1991-2006) en esa corporación, se lanza a la Alcaldía de Bogotá en el año 2008 siendo elegido con un importante número de votos. El botín en este caso fue el segundo presupuesto más cuantioso del país, por encima del de cualquier gobernación o alcaldía, y la contratación pública direccionada al camino que encontraron, en evidente componenda con organismos de control, para apropiarse de esos recursos.

Aun cuando no conocemos la totalidad del panorama, es claro que este proceso de corrupción se gestó con la participación de un círculo de poder cuyo origen está en cuerpos colegiados de elección directa, ejemplo de ello son los ex Senadores Samuel e Iván Moreno principales artífices según la fiscalía, del mayor desfalco al Distrito Capital, el Representante a la Cámara Germán Olano, los Concejales Orlando Parada, Hipólito Moreno, Jorge Ernesto Salamanca, Andrés Camacho

Casado entre otros, todos ellos con una larga trayectoria en sus corporaciones y en algunos casos heredada de viejos caciques políticos que también ocuparon esas curules por varios periodos.

Aun así, no es la formación de una élite política derivada de la reelección indefinida en cuerpos colegiados la que genera corrupción, es en todo caso la conjunción del poder consolidado en esas posiciones durante largos periodos con la ausencia absoluta de valores en las personas que las ocupan. Estas circunstancias llevan a concluir, que ante la dificultad de inculcar valores en aquellas personas que ocupan esos cargos, la única solución posible está en evitar la acumulación de poder resultante de periodos prolongados de tiempo en los cargos, pues la misma ha mostrado ser dañina, tal como lo puede ser en los cargos de elección popular en la Rama Ejecutiva.

La consolidación de un capital político se ha convertido en un patrimonio que puede ser pasado de generación en generación o puesto a disposición del mejor postor, el voto cautivo es hoy un bien que es transado en el mundo de la política, así como en los mercados se negocian los más variados bienes. La consolidación de un capital político *per se* no debe ser entendido como algo incorrecto, ya que este puede provenir del liderazgo que se ha consolidado en torno a las ideas y no al voto cautivo derivado de la captura burocrática de instituciones o la apropiación de la contratación pública cuyos recursos son destinados a la compra de votos.

Los cuerpos colegiados y su capacidad de presión

En ese sentido, lo que hoy resulta evidente para todos es que los miembros de los cuerpos colegiados, gracias a sus funciones electorales y a su capacidad de presión sobre el ejecutivo, derivada del proceso de aprobación de leyes en el caso del Congreso de profunda trascendencia para el gobierno, como el Presupuesto General de la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo, reformas tributarias o proyectos que políticamente se convierten en estandartes de los gobiernos, han logrado adquirir un poder con el que no contaban en el papel.

Ha sido ese poder el que se ha concentrado en esa élite sempiterna, élite que maneja las Comisiones Económicas gracias a su experiencia para negociar la aprobación anual del presupuesto y las reformas tributarias, así como también la que se hace cada cuatro años del Plan Nacional de Desarrollo, algunos en el Congreso muy hábilmente han identificado la necesidad del Gobierno de un vocería fuerte en las Comisiones Primeras, ya que estas tienen la palabra frente a las diferentes reformas, especialmente las constitucionales, que allí se discuten.

Estratégicamente ubicados se han vuelto muy valiosos para los gobiernos, ya que sumado a lo anterior su experiencia y peso político dentro de los partidos ha hecho que su voto adquiera una mayor relevancia que el de otros congresistas, al convertirse en referentes y fuertes determinantes en la definición de las posiciones de las bancadas. De esa forma se ha estructurado un sistema desde el cual se maneja ya incluso no solo la vocería de proyectos de mucha trascendencia y el voto individual de quienes los lideran si no también su influencia al interior de las bancadas de los partidos, consiguiendo así el apoyo de toda una colectividad.

Los cupos indicativos y la reelección

Los llamados cupos indicativos son un mecanismo con el que cuenta el Gobierno nacional para gestionar en el Congreso sus intereses, al mismo tiempo que son un mecanismo para que los Congresistas muestren realizaciones y gestionen proyectos para sus regiones. De acuerdo con el ex Ministro Juan Camilo Restrepo los cupos indicativos se diferencian de los auxilios parlamentarios prohibidos por la Constitución “*en que los primeros, a diferencia de los segundos, el parlamentario agraciado no crea a su antojo la partida de gasto sino que la recibe ya creada presupuestalmente, pero como si fuera de su propiedad política*”¹.

Al respecto, vale la pena mencionar la Sentencia C-1168 de 2001 con ponencia de Eduardo Montealegre que se produce con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada por el entonces candidato Álvaro Uribe Vélez quien “En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó los artículos 2° y 3° de la Ley 628 de 2000, *”por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”* por contener partidas que a juicio del demandante resultaba claro eran una forma de revivir los prohibidos auxilios, al ser partidas que eran destinadas para regiones por expresa recomendación de congresistas.

El análisis de constitucionalidad realizado concluye con la constitucionalidad condicionada de las disposiciones demandadas por no haberse acreditado una desviación de poder, lo que en términos simples es no haber probado que efectivamente esas partidas fueron asignadas a los congresistas individualmente, para asegurar el favor de los mismos en el proceso de aprobación de los proyectos del gobierno sometidos a su consideración. Así, la Corte concluye que este tipo de partidas “*para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover el desarrollo armónico de las regiones (C. P. artículo 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (C. P. artículos 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder.*”².

El análisis hecho por la Corte fue acertado al concluir que efectivamente este tipo de disposiciones pueden convertirse en instrumentos de desviación de poder, tal como lo advirtió el demandante, pero fue ingenua al declarar la constitucionalidad condicionada, pues concluyó que se requiere prueba de la desviación, es decir, se requiere probar que la partida se asignó como contraprestación a alguna actuación de los congresistas en favor del gobierno, ya sea electoral o legislativa. Si no fuera así se daría por igual a todos los congresistas.

En esos términos, la Corte hizo imposible en la práctica que se demanden disposiciones por este tipo de vicios, ya que la prueba de que la asignación presupuestal se realizó como una contraprestación directa de un favor específico recibido es muy difícil de constituir, ya que de nada de esto se deja evidencia física, y las partes se cuidan en que así sea, con acuerdos verbales.

En esa medida, además de ser evidente el desequilibrio que generan los cupos indicativos en los procesos de reelección de los congresistas frente a los nuevos

1 http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-141106_05los_cupos_indicativos_a_la_luz_del_derec.

2 Sentencia C-1168 de 2001.

aspirantes, es claro que quienes obtienen los mayores cupos son quienes tienen mayor peso político, esa élite de congresistas que se reeligen año tras año, ya que su intervención en el trámite legislativo de los proyectos y su apoyo político en las regiones resultan fundamental para el Gobierno de turno.

La política, un negocio rentable

Los altos costos de las campañas políticas están directamente asociados con la corrupción rampante en el sector público, no es para nadie un secreto que los topes de gastos fijados para las campañas no son respetados, que en la financiación de las campañas interfieren intereses que no son declarados con el fin de no generar impedimentos en la defensa de las causas asociadas a los mismos, que se manejan fuertes sumas de efectivo imposibles de rastrear como mecanismo para evitar sean declaradas como gastos de campaña, estas prácticas han generado un evidente desequilibrio entre quienes acuden a ellas y quienes respetan los topes.

Por otro lado, es a todas luces evidente que cuando son mayores los costos en que se incurre para llegar a un cargo de elección popular, que la remuneración que se recibe con ocasión del cargo que se va a ostentar, hay una forma distinta de recuperar el dinero invertido para llegar al cargo diferente, al salario. Las estructuras políticas que se han formado tienen una organización muy definida, consiste en agrupar el mayor número de cargos de elección popular bajo el padrino de una figura política que tiene puesto en el Senado o la Cámara de Representantes, esa estructura trabaja conjuntamente para lograr capturar la contratación y la nómina de las entidades.

Esa es la situación que hoy enfrenta el país, una parte sustancial de la élite consolidada que ostenta desde hace un tiempo cargos en los cuerpos colegiados de elección popular, ha venido sufragando el costo de campañas astronómicas muy superiores a los topes, ya que la estructura de poder que han logrado consolidar, que desborda los cuerpos colegiados y tiene como objetivo los cargos de elección popular en el ejecutivo, genera utilidades muy superiores al costo de la campaña, no siendo en este caso un factor el salario que se percibe por el cargo al que se aspira, si no el presupuesto de las entidades a las que se puede llegar a controlar.

Recientemente quedó al descubierto la manera de operar de este tipo de grupos políticos, es el caso del ex Senador Juan Carlos Martínez Sinisterra detenido por parapolítica, investigado por tráfico de drogas y por su intento de alterar los resultados de las elecciones atípicas en el Valle del Cauca³. Este experimentado Senador, tuvo la capacidad de construir una compleja red de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores que operaban bajo la misma premisa que él: *“Es mejor negocio la política que el narcotráfico”* *“La plata que deja una alcaldía no la deja un embarque”*.

El ex Senador Martínez construyó en torno a él una fábrica de avales que reparte a través de los partidos que creó para tan fin, para las elecciones de 2011⁴ tenía cinco candidatos a gobernaciones, 101 para asambleas, 106 en alcaldías y 2.363 aspirantes a concejos. Con esa maquinaria se propone aumentar la cuota que hoy tiene

de seis diputados, diez alcaldes y 156 concejales. De acuerdo con datos de la misma revista⁵ en las elecciones al Congreso en 2010, aumentó su influencia en el Congreso al pasar de tres parlamentarios a siete, y la votación de su estructura política compuesta por tres partidos aumentó de unos 100.000 a 250.000 votos.

Así pues, estas estructuras operan a través de la consolidación del poder en los órganos colegiados, de forma que sea posible tener una mayor influencia en la elección de alcaldes y gobernadores, encargados de ejecutar los presupuestos respectivos, aprobados de manera muy conveniente por Concejos y Asambleas, en donde todo se concierta para que se pueda contar con las mayorías.

De esa forma, tal como sucedió en administración de Samuel Moreno en Bogotá, se direccionan los contratos entre Concejales, Congresistas, Órganos de control y el mismo Alcalde, a contratistas amigos que están dispuestos al pago de porcentajes, con tal de verse beneficiados con la adjudicación de los mismos, un esquema que se impuso y que tiene al país calificado en el puesto 83 de 168 países en el índice de percepción de corrupción, incluso por encima de la media para la región⁶, datos que están respaldados por cifras de la Procuraduría General de la Nación que indican que el 77%⁷ de los procesos que adelanta son por corrupción.

Legislación comparada

La reelección es un debate importante en países latinoamericanos principalmente ya que debe tenerse en cuenta qué tan beneficiosa resultaría una reelección en países tan nuevos democráticamente hablando, no solo refiriéndose a reelección presidencial, sino también a las del Congreso u otros cuerpos colegiados de elección directa. La reelección a la que usualmente se le presta mayor atención es a la presidencial, por lo que representa tener un mandatario gobernando por más de un período. A continuación un panorama de países latinoamericanos en donde la reelección por más de dos periodos consecutivos no está permitida para los legisladores.

En el caso de México, desde el 29 de abril de 1933 se promulgó una reforma constitucional que prohíbe desde entonces la reelección inmediata de legisladores. Fue el PNR (Partido Nacional Revolucionario) el encargado de esta reforma que se basó en argumentos como que no reelección evitaría el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso, los gobiernos de los Estados y las legislaturas locales. El beneficiario inmediato de esta reforma antirreeleccionista sería Lázaro Cárdenas, quien en 1934 fue el primer presidente que pudo intervenir en la conformación de las listas de candidatos para el Congreso de la época. Luego en 1964 la Cámara de Diputados aprobó una reforma para permitir nuevamente la reelección legislativa. La iniciativa provino del entonces Partido Popular Socialista (PPS), considerado como un partido satélite del PRI. Los promotores de esta iniciativa afirmaron que debía haber una profesionalización del Congreso pero no dieron frutos sus esfuerzos ya que en septiembre de 1965 se cayó en el Senado. Entre 1988 y

3 <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/inicio-juicio-contra-excongresista-juan-carlos-martinez-articulo-593375>

4 <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-manaja-medio-pais-desde-carcel/246553-3>

5 <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-manaja-medio-pais-desde-carcel/246553-3>.

6 <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/manana-lanzamiento-del-indice-de-percepcion-de-corrupcion>.

7 http://caracol.com.co/radio/2016/01/12/judicial/1452557097_796753.html

1994 el Presidente de México Carlos Salinas de Gortari logró un alto nivel de popularidad en su país lo que distraía al pueblo de la falta de profesionalismo e independencia del Congreso mexicano y el daño que causaba ese silencio en la administración del gobierno por la carencia de oficio e interés para vigilar al poder ejecutivo. En abril de 2011, la cámara de Senadores aprobó la reelección legislativa dentro del paquete de reforma política, pero en noviembre del mismo año la Cámara de Diputados rechazó la reelección legislativa y de presidentes municipales. (Ugalde, diciembre 2011)⁸.

Luis Carlos Ugalde quien dirige una empresa de análisis y consultoría en asuntos públicos en México es detractor de esta reforma y afirma que lo que logró fue debilitar al Congreso y generar una relación de sumisión de los legisladores frente al presidente de la República. Finalmente el 10 de febrero de 2014 hubo una reforma al artículo 59 de la Constitución Política de México y que será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (Artículo reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. N. De E. IIj: La reforma será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.) (III, 2009).⁹

Excepcionalmente, en Costa Rica la reelección no es inmediata, sino que los legisladores pueden volver a postularse transcurrido al menos un periodo legislativo más. Como establece el artículo 107 de la Constitución: “los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva”. (BCN, S.F.)¹⁰. Pero el legislador, sin embargo, tiene un poderoso incentivo para estar atento a las demandas de su distrito, porque los partidos premian a los legisladores que han logrado que otro miembro del mismo partido ocupe su escaño en la siguiente legislatura. (Lujambio, 1993).¹¹

La ciudadanía no se preocupa por el tiempo que están los políticos en el Congreso, se preocupa por los temas que trabajan. La ciudadanía valora sus partidos cuando estos están presentes en el territorio, cuando politizan y se adelantan a temas sustantivos. Los partidos son relevantes cuando desde su interior promueven liderazgos nuevos que ambicionan tener una oportunidad y que, cuando fallan o cuando la posesión del cargo se vuelve rutina, son sustituidos, pero no antes. (Rosenblatt, 2012).¹² Este argumento no aplicaría a la realidad de la sociedad colombiana en donde se ha evidenciado la construcción de redes políticas para captar poder y

recursos del Estado y donde los votos son usualmente comprados para que estas redes sigan manteniéndose en el poder. Esto, sumado a otra serie de acontecimientos genera la desconfianza y el desprestigio que la mayoría de los colombianos siente frente al Congreso de la República. Aunque en Colombia el índice de renovación es casi del 66.3% 167 de los 210 congresistas eran nuevos en sus respectivas corporaciones, sin embargo, debe tomarse en cuenta que muchas de las nuevas caras en las corporaciones son familiares de quienes dejan su curul y así logran mantener sus estructuras políticas vigentes.

De manera paralela al caso mexicano, en Ecuador la regla de la no-reelección fue adoptada como una reacción a los caudillismos políticos y caciquismos locales que habían monopolizado la competencia política. Pero a diferencia de México, donde se prohibió la reelección en 1933, en Ecuador la no-reelección fue establecida en la Constitución de 1967, revocada en 1971, y recuperada con la transición a la democracia en 1979. En aquel año, se argumentó que la no-reelección consecutiva sería necesaria para evitar nuevos caudillismos como el de José María Velasco Ibarra quien, entre 1934 y 1972 fuera 5 veces presidente de la República: “imperaba entonces la “fiebre” de la no-reelección (presidencial), y esta se extendió a los legisladores, así como a los alcaldes y prefectos provinciales” (Albán Gómez 1989). Sin embargo, vista desde una perspectiva histórica la reelección no-consecutiva fue más la excepción que la regla en Ecuador: la reelección inmediata estuvo presente en 14 de las 19 Constituciones que tuvo el país desde 1830. (Mejía, S.F.)¹³. Sin embargo la Constitución de la República de Ecuador vigente establece lo siguiente:

Artículo 114. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan. (Cordero, 2008)¹⁴.

Argumentos a favor y en contra:

Quienes se encuentran a favor de la reelección de congresistas o cualquier otro cargo de elección popular afirman que:

– Debe haber una profesionalización del Congreso de la República.

– Se necesita aumentar la responsabilidad política de los legisladores. (Ugalde, 2011)¹⁵.

– Luis Carlos Ugalde propuso la tesis de la “responsabilidad invertida” con lo que se refiere a que los legisladores no serían responsables ante sus electores sino ante el jefe del ejecutivo. ¿Por qué? Afirma que sin reelección para continuar sus carreras legislativas y con un presidente que controla todos los cargos políticos entonces los legisladores prestarían más atención al ejecutivo que a sus propios electores. Como consecuencia de esto, dejarían de supervisar al

8 Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre-2011).

9 Instituto de Investigaciones Jurídicas (Unam), “Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, artículo 59”, México, 2009.

10 Biblioteca Congreso Nacional, “Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada” (Chile, S.F.).

11 Lujambio, Alonso, “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, (ITAM, 1993).

12 Rosenblatt, Fernando, “Límite a la reelección parlamentaria” (Chile, La Tercera, 2012).

13 Mejía, Andrés “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998).

14 Fernando Cordero Cueva, “Constitución de la República del Ecuador” (Quito, 2008).

15 Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre- 2011).

poder ejecutivo y estarían siendo controlados por este. (Ugalde, 2011)¹⁶.

– Se asume que los ciudadanos consideran que los políticos están mucho tiempo en sus cargos. Es posible afirmar que la ciudadanía está molesta con los políticos, pero no sabemos cuánto pesa en esa molestia el mentado “atornillamiento”. Abunda la evidencia que indica que la insatisfacción radica, en realidad, en la calidad y las funciones de los representantes. (Rosenblatt, 2012)¹⁷.

– Los parlamentarios o funcionarios públicos que estén desempeñando bien su trabajo sin importar la cantidad de tiempo que lleven dentro del cuerpo colegiado, estarán obligados a dejar de cumplir con su labor de legisladores y todo lo que ello acarrea, perdiéndose así la valiosa experiencia de funcionarios sobresalientes.

Quienes se encuentran en contra de la reelección afirman que:

– Existe un estancamiento de personas en sus mismos cargos durante largos periodos de tiempo evitando la oportunidad para quienes también aspiran a cargos públicos de elección popular y cuyas circunstancias se ven limitadas.

– Evita el continuismo de quienes llevan más de dos periodos seguidos en el mismo cargo ya sea como senador, representante, concejal, etc.

– Los congresistas que han sido reelegidos y que llevan largos periodos en el Congreso, no se han especializado en temas específicos en donde puedan ser de utilidad.

– En muchas ocasiones se presentan proyectos de ley de temas de los cuales no se tiene el conocimiento requerido y por lo tanto termina siendo algo acumulativo e improvisado el trabajo de crear leyes.

– Permite oxigenar los colegiados de elección popular y evitar que el poder que estos cargos otorgan sea usado para consolidar fortines burocráticos en todo el país con la colaboración de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Realidad en Colombia:

Según un informe realizado por Congreso Visible, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en la contienda de 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018 lo que equivale al 68,5% de la corporación. En el caso de la Cámara de Representantes, de los 165 representantes que son elegidos cada cuatro años, en esta oportunidad 116 quieren renovar su credencial para el periodo 2014-2018. En el Senado el número es un poco más bajo, pues de los 102 Senadores que integran actualmente la corporación, 67 anhelan mantenerse en su curul para los próximos cuatro años. Según el análisis elaborado por Congreso Visible, aun cuando son muchos los que buscan perpetuarse en el Legislativo, la constante desde 1990 ha sido más a la renovación, especialmente en la Cámara de Representantes. (El País, 2014)¹⁸.

Sin embargo, aun cuando desde 1990 haya habido una constante más inclinada hacia la renovación, existe un grupo de miembros de cuerpos colegiados de elección directa que llevan largos periodos de tiempo ocupando la misma curul, perpetuando las prácticas de la vieja política que han perjudicado profundamente la imagen de estos, evitando que nuevas figuras, tal vez con menos experiencia dentro del colegiado pero con mejor preparación, puedan ocupar cargos de elección popular y haciendo al colombiano una persona apática hacia la política.

Casos específicos:

Roberto Gerlén: Lleva más de 40 años en el Congreso de la República tiene una especialización en Derecho Laboral del año 1963. Ha sido autor de 36 proyectos a lo largo de su carrera política de los cuales solo tres podrían relacionarse con la especialización que tiene. Actualmente pertenece a la Comisión Primera de Senado pero puede considerarse que no existe una profesionalización como congresista ya que no hubo estudios posteriores al que realizó por última vez hace 53 años.

Armando Benedetti: Ha estado durante cuatro periodos en el Congreso de la República es periodista de profesión y no tiene ningún estudio de posgrado como especialización o maestría. En su tiempo como congresista ha sido autor de 106 proyectos, de los cuales han tenido impacto mediático los relacionados con la unión de parejas del mismo sexo y la eutanasia. Sin embargo por parte del congresista no ha habido ningún tipo de especialización en estos temas específicamente que son en los cuales más se ha enfocado durante su trabajo legislativo. Actualmente pertenece a la Comisión Primera de Senado en donde son tratados temas como reforma constitucional, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, de los derechos, garantías y deberes, de la rama legislativa, de políticas para la paz y asuntos étnicos.

Roy Barreras: Ha desempeñado su labor como congresista durante de tres periodos, es médico por profesión, realizó estudios de posgrado en administración y en sociología. Ha sido autor de 109 proyectos a lo largo de su carrera política dentro del Congreso de los cuales seis proyectos se pueden asociar a temas relacionados con la salud. Actualmente hace parte de la Comisión Primera de Senado.

Carlos Enriquez Maya: Lleva cinco periodos en el Congreso de la República. Su profesión es abogado, con especialización en Derecho Internacional Público y Privado. Pertenece actualmente a la Comisión Primera de Senado y ha sido autor de 55 proyectos de ley durante su trabajo como legislador. Aunque sus proyectos tienen relación con los temas que como abogado debe manejar ampliamente, es importante resaltar que durante su carrera política no ha realizado ningún otro tipo de especialización.

Estos son solo algunos de los ejemplos del trabajo legislativo que realizan congresistas que llevan más de dos periodos ocupando su curul. Es entonces conveniente revisar la importancia y trascendencia de estos proyectos de ley, qué tan especializados están los autores de los mismos en los temas que proponen, cuál es el nivel de debate que se le da a los proyectos que provienen del gobierno y hacer una reflexión sabiendo que estos congresistas pueden ser reemplazados

16 Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, diciembre- 2011).

17 Rosenblatt, Fernando, “Límite a la reelección parlamentaria” (Chile, La Tercera, 2012).

18 El País, “65% congresistas en Colombia buscarán reelección” (Cali, El País, febrero 2014).

por personas que afronten su deber con un mayor compromiso, mejor preparación e independencia de criterios frente al ejecutivo, teniendo presente que si existiera renovación podría ser beneficioso no solo para los aspirantes a esos cargos sino para los colombianos que buscan mayor confianza en las instituciones del Estado, especialmente en el Congreso de la República que es una de las más desprestigiadas del país.

En conclusión, cuando la realidad demuestra que en la práctica son equivocados los supuestos teóricos que motivan la reelección indefinida como la opción más beneficiosa para los cuerpos colegiados, y uno a uno se ven desvirtuados sin necesidad de mayor análisis, como por ejemplo: no se ha producido ningún tipo de especialización en los miembros reelectos, no se genera una legislación de buena calidad, por el contrario es repetitiva y contradictoria, tampoco se produce una rendición de cuentas adecuada que motive en los ciudadanos la reelección de sus congresistas, la responsabilidad política no aumenta en razón de su permanencia en los cuerpos colegiados, al contrario se hacen más inmunes a la opinión en razón del voto cautivo, la reelección en lugar de generar independencia frente al ejecutivo ha generado una relación de subordinación y dependencia.

Entonces, resulta evidente que los supuestos teóricos en las condiciones de Colombia no resultan aplicables, las condiciones reales difieren de aquellas bajo las cuales se suponen los planteamientos teóricos, luego los resultados no son los mismos. Eso nos lleva a concluir que la reelección indefinida puede ser reevaluada, frente a lo cual una medida como la propuesta tiene la potencialidad de terminar con prácticas que ponen en tela de juicio pilares del Estado de derecho como la independencia de poderes o la representatividad de los órganos colegiados.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, Diciembre- 2011).

2. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), “Constitución Política de los Estados Unidos de México, Título Tercero, Capítulo II, artículo 59”, México, 2009.

3. Biblioteca Congreso Nacional, “Reelección parlamentaria debate y experiencia comparada” (Chile, S.F.)

4. Lujambio, Alonso, “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, (ITAM, 1993).

5. Rosenblatt, Fernando, “Límite a la reelección parlamentaria” (Chile, La Tercera, 2012).

6. Mejía, Andrés “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)

7. Fernando Cordero Cueva, “Constitución de la República del Ecuador” (Quito, 2008).

8. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, Diciembre- 2011).

9. Ugalde, Luis Carlos, “Control Político, no reelección”, (México, Nexos, Diciembre- 2011).

10. *El País*, “65% congresistas en Colombia buscarán reelección” (Cali, *El País*, febrero 2014).

11. Organización Congreso Visible.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de octubre de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 162 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Samuel Hoyos, Margarita Restrepo, Ciro Ramírez, Fernando Sierra* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 71 de 1986 y la Ley 1423 de 2010, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende que la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, autorizada por la Ley 71 de 1986, posteriormente ampliada por la Ley 374 de 1997 y luego por la Ley 1423 de 2010, sea indefinida en el monto y en el tiempo. Así mismo, se autoriza a la Universidad de La Guajira para que cumpla las funciones de fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y recaudo de los valores producidos por el uso de la estampilla en las actividades y operaciones que estipule la Asamblea Departamental, permitiéndose gravar los actos generadores de obligaciones que se celebren con las empresas exploradoras, explotadoras y comercializadoras de recursos naturales no renovables y la actividad del transporte de carbón, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1423 de 2010 que modificó el artículo 2° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

La emisión de la Estampilla cuya creación se autoriza, será indefinida en el monto y en el tiempo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1423 de 2010 que modificó el artículo 4° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

Autorízase a la Universidad de La Guajira para la fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y recaudo de los valores producidos por el uso de la Estampilla Pro Universidad de la Guajira en las actividades departamentales.

Así mismo, autorízase a la Asamblea Departamental de La Guajira para que a través de ordenanzas reglamente el uso obligatorio de la misma en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y sus municipios, las cuales serán remitidas para conocimiento del Gobierno nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Dentro de las operaciones y actividades gravadas con la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, podrá la Asamblea incluir la suscripción, prórroga y adición de actos generadores de obligaciones que celebren con particulares las empresas exploradoras, explotadoras y comercializadoras de recursos naturales no renovables siempre que se desarrollen, apliquen o ejecuten dentro de la jurisdicción del departamento de La Guajira, guarden relación con dichas actividades y no encuadren en las prohibiciones contenidas en artículos 27 de la Ley 141 de 1994 y 231 de la Ley 685 de 2001, o en cualquier norma expresa.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo anterior, se podrá gravar la actividad del transporte de carbón por vía férrea y terrestre, siempre que esta se realice en la jurisdicción del departamento de La Guajira y, sin que, en ningún caso, se predique doble tributación en relación con otro impuesto.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 71 de 1986, el cual quedará así:

La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de las personas que hayan intervenido en el acto.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio del artículo 1° de la Ley 71 de 1986, se podrá en forma subsidiaria sustituir la estampilla física por el sistema de recaudo de retención en la fuente siempre que se permita cumplir con seguridad, oportunidad y eficiencia el objeto de la presente ley.

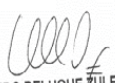
La aplicación del sistema antes mencionado queda a cargo de los funcionarios públicos o personas privadas que participen en los actos o en los hechos sujetos a gravamen. El incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Parágrafo 2°. La transferencia de los recursos a la Universidad de La Guajira en ningún caso podrá superar los dos (2) meses siguientes a su retención.

Parágrafo 3°. El agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente, dentro del término previsto en el parágrafo anterior, cuando se utilice este sistema, se expone a las sanciones previstas en el artículo 402 del Código Penal.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
REPRESENTANTE A LA CAMARA
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA
Autor


GUSTAVO ROSADO

Trámite del Proyecto

Origen: Congresional
Autor: Honorable Representante
Alfredo Rafael Deluque Zuleta

Exposición de motivos

La Universidad de La Guajira se concibió como proyecto, en el documento justificativo realizado por el Sistema de Planificación Urbana y Regional (Sipur), denominado “Estudios Básicos para Planeación y Programación de la Universidad Experimental de La Guajira”. A partir de este estudio se proyecta el nacimiento de la Universidad de La Guajira, el cual se cristaliza en las Ordenanzas números 011 y 012 de 1976, expedidas por la Asamblea Departamental, reglamentadas por el Decreto Gubernamental número 523 de diciembre de 1976. Se crea como una entidad del orden departamental con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

La Universidad inicia labores en el año 1977, con el nombre de Universidad Experimental de La Guajira, el cual lleva hasta 1985. Los primeros tres programas que se ofrecieron fueron: Ingeniería Industrial, Administración de Empresas y Licenciatura en Matemáticas.

En enero de 1981 en desarrollo del primer Plan de Desarrollo de la institución, denominado “Bases para un Plan de Estabilización de la Universidad de La Guajira”, se consolidó e impulsó la estructura administrativa y académica existente y mostró la necesidad de establecer nuevos programas académicos y proyectos que tuviesen pertinencia social con el entorno departamental.

Entre 1983 y 1985 el “Centro de Investigaciones”, lideró proyectos como el demostrativo y promoción de la “Jojoba”, el proceso de potabilización de agua de mar a través de la evaporación inducido por la radiación solar en comunidades costeras de La Guajira, y otros que se concebían como pertinentes, para apuntalar la presencia institucional de la Universidad en el contexto.

En 1986 se aprueba la Ley 71, “por la cual se autoriza la emisión de una Estampilla Pro Universidad de La Guajira y se establece su destinación”, como una fuente económica para el financiamiento y la construcción de la Universidad, lo cual fue la base para elaborar el primer plan de desarrollo sistemático institucional. Esta norma estableció un tope de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000) y fue reglamentada por la Ordenanza 02 de 1987.

En este mismo año de 1987 se elaboró el primer “plan de capacitación”, que fue impulsado, por necesidades derivadas del Estatuto Docente aprobado en ese año. Así mismo, se jaló la apertura del programa de “Licenciatura en Lenguas Modernas” (1987).

En los comienzos de la década del 90, hacia 1992 se diseña y se oferta al público el programa de “Ingeniería del Medio Ambiente”, y en 1995 la “Licenciatura en Etnoeducación y Proyecto Social”. También a partir de 1986, se elabora el plan de desarrollo, Plan de Desarrollo Prospectivo de la Universidad de La Guajira 1986–2008; teniendo en cuenta que el horizonte de este plan era a largo plazo, en el marco del mismo se elaboran, con la participación a la comunidad, planes

complementarios “Trienales”, que se planteaban más al corto plazo; así es como en el plan trienal 1991–1993, se opta por la metodología de la planeación estratégica y predomina la tendencia de revisar lo académico y lo administrativo por igual.

La Ley 30 de 1992 le da autonomía administrativa y financiera a la institución; es así como inicia una etapa de reorganización interna dándose sus propios estatutos, se establece la planta de personal y se inicia el proceso de elección popular de sus directivas.

Hasta el año 1994, la Universidad de La Guajira funciona como institución universitaria. El 24 de mayo de 1995, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante Resolución 1770, emanada del Ministerio de Educación Nacional, le reconoce su estatus de universidad en atención a que había cumplido con la reglamentación vigente para ser reconocida como tal. Para cumplir con esta reglamentación, la Universidad de La Guajira presentó a finales de 1994, para su aprobación, el plan de desarrollo “Un Compromiso Hacia el Siglo XXI”, elaborado por la comunidad universitaria; este plan orienta la gestión administrativa y académica y cualifica los resultados humanos y técnicos requeridos para la categoría de universidad.

Mediante la Ley 374 de 1997, “por medio de la cual la República de Colombia se asocia a los 20 años de fundación de la Universidad de La Guajira y se autorizan unas inversiones”, se aumenta la emisión de la estampilla de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000), a ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000), sin efectuar ningún cambio en la destinación, modificando de esta manera la Ley 71 de 1986. La mencionada ley fue reglamentada por la Ordenanza 040 de 1997.

Posteriormente, en 2002 mediante la Ordenanza número 065 se compila todo lo relacionado con la estampilla, en el Estatuto de Rentas del departamento de La Guajira.

En 1999, se estructura el primer “Proyecto Educativo Institucional”, el cual constituye el pensamiento filosófico que orienta el quehacer de la Universidad de La Guajira y se realiza la operatividad de las políticas institucionales para la transformación académica y administrativa reflejadas en el Plan de Desarrollo 2000-2002.

El Primer Diagnóstico Crítico de Estados Iniciales Institucionales terminado en el 2004, tomó como referente de exploración tanto estándares como indicadores lineados por el CNA y Conaces como entes motores para el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Tal diagnóstico se constituye en el primer documento riguroso y orientador para el desarrollo institucional, del cual y a partir de las recomendaciones de ese “diagnóstico crítico”, se visiona un Macrosistema Académico Institucional que recomienda describir la institución”, como base para iniciar un proceso de autorregulación, cuyo primer documento orientador fue la elaboración de un nuevo Proyecto Educativo Institucional, cuyo resultado es el denominado (PEI)-2005.

En el año 2010 se expide la Ley 1423 de 2010 modificando, entre otros aspectos, el tope máximo de la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, pasando de los ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000) que traía la Ley 374 de 1997, a cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000). Esta ley fue reglamentada por las Ordenanzas 330 de 2011 y 336 de 2012.

El Alma Máter de La Guajira, actualmente posee 18.000 estudiantes, 1.141 docentes (160 de planta y 981, entre catedráticos y ocasionales).

Pues bien, luego de este breve recuento de la historia institucional y normativo, es preciso señalar que la Constitución Política en su artículo 69 establece que el Estado debe facilitar mecanismos financieros que hagan posibles el acceso a la Educación Superior a todas las personas aptas para acceder a la misma.

No obstante lo anterior, y que las leyes de estampilla, antes referenciadas, han sido una importante fuente de recursos para el desarrollo de lo que hoy es el Alma Mater, infortunadamente el flujo de recursos que es transferido vía presupuesto nacional y departamental ha sido insuficiente para evitar la crisis fiscal y financiera por la que atraviesa la institución.

Una realidad que acongoja a la comunidad universitaria de La Guajira es que del Gobierno nacional se recibe aproximadamente \$1,7 millones por cada estudiante, vale decir, 7 veces menos de lo que le aporta a un estudiante de la Universidad Nacional y 4 veces menos de lo que aporta a su similar de la Universidad de Antioquia, por ejemplo; hecho que incide de manera directamente proporcional en la calidad educativa superior que recibe cada uno de nuestros discentes.

Este desfase económico de \$11 millones por estudiante, ha sido necesario compensarlo con la captación de recursos económicos provenientes del gravamen de operaciones y actividades al interior de nuestro departamento; mayormente, porque a la circunstancia anterior se suma el hecho de que la Universidad de La Guajira apenas alcanza a atender cada año cerca del 20% de los bachilleres egresados de colegios del departamento, es decir, que el 80% de nuestros bachilleres, casi 5.000 bachilleres, quedan por fuera de alcanzar su educación universitaria anualmente y pasan a engrosar la fila de los que buscan un empleo que les permita continuar su trayectoria de vida.

El anterior panorama, se recrudece con la expedición del Acto Legislativo número 005 de 2011, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”, que centralizó todos los recursos provenientes de las regalías, para luego redistribuirlas con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional, lo que en la práctica ha afectado los planes de desarrollo de los departamentos productores y ha afectado los compromisos que de vigencias futuras se hicieron con estos recursos, los cuales quedaron sin fuente de financiación.

En el caso concreto, del departamento de La Guajira la reforma no se hizo esperar, siendo una de las más afectadas la Universidad de la Guajira, habida cuenta, que su financiación, cuyo sustento normativo surge de la Ley 30 de 1992 y 1012 de 2006¹, se está viendo enormemente afectada, como quiera que el origen de los recursos con los cuales se procedía a su subvención eran imputados en el presupuesto departamental a recursos provenientes de la participación de regalías.

¹ Esta norma posibilitó que los entes territoriales pudieran también brindar créditos y ayudas en forma directa, a través de fondos creados para tales efectos. En el departamento de La Guajira esto se concretó mediante la expedición de las Ordenanzas número 214 de 2007 y 232 de 2008.

En este sentido, se hace necesario y urgente aumentar la fuente de financiación para la Universidad de La Guajira contenidas en las leyes de estampillas previamente mencionadas, lo cual se da, en primera medida, eliminando el tope que introdujo la Ley 1423 de 2010, dejándolo en forma indefinida. El anterior cambio se sustenta, además, en que las ordenanzas que desarrollaron la ley precitada, vale decir, la 330 de 2011 y 336 de 2012, ampliaron en gran medida las actividades sujetas al gravamen², con lo cual en pocos años se superará indefectiblemente este tope.

La posibilidad de autorización para emitir estampillas sin techo o tope, no es nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano, baste con solo mencionar la Ley 1230 de 2008, “por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Universidad de Cundinamarca, (UDECA), y se dictan otras disposiciones”, la cual no consagra tope alguno. En este sentido, la doctrina ha señalado que una de las características del gravamen de estampillas es que “Indiquen el monto total de la

estampilla, monto que se incrementa periódicamente, cuando se acerca el fin del cobro del tributo. Sin embargo, algunas leyes no fijan monto, con lo cual el gravamen se torna indefinido”³.

Por otra parte, la Ley 374 de 1997 derogó expresamente el artículo 3° de la Ley 71 de 1986 que le otorgaba competencia al Gobierno nacional para emitir la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, dejando un vacío normativo, la Ley no determinó quién sería el órgano competente para la emisión, vacío que no fue llenado por las ordenanzas de la Asamblea Departamental de La Guajira.

En virtud de lo anterior, desde la publicación de la Ley 374 y de la Ordenanza número 040 del mismo año, hasta el advenimiento de la ordenanza número 336 de 2012, no se ha emitido Estampilla alguna, vale decir, el sistema de recaudo no ha sido implementado en la práctica.

Una consecuencia de lo anterior, es que el artículo 6° de la Ley 71 de 1986 que consagra la obligación de adherir y anular la Estampilla por fuerza de la realidad, no se le ha dado aplicación alguna, quedando en desuso este aparte normativo.

Por todo lo anterior, con este proyecto se busca solucionar la problemática, la cual ha dado a demandas interminables, sobre todo, de la interpretación disímil que surge del artículo 6° de la Ley 71 de 1986, ora mediante la derogatoria del mencionado artículo o con la incorporación de una redacción más adecuada a la realidad histórica y del desarrollo normativo-reglamentario que ha tenido la Estampilla Pro Universidad de La Guajira.

Adicionalmente a lo anterior, el método del recaudo de la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, debe tener un procedimiento distinto a la adherencia y anulación de la Estampilla física por otro que genere la misma seguridad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que la Corte Constitucional en varios fallos ha sostenido la inconstitucionalidad de delegar las facultades a las Asambleas para que modifiquen los sistemas de recaudo, tal como lo señaló en la Sentencia C- 538 de 2002, por cuanto, a su juicio, se estaría habilitando tácitamente a las Asambleas o a los Concejos para ponerse en el lugar del Congreso, estableciendo otro sistema de recaudo diferente a la Estampilla y, por tanto, para hacer, a través de acuerdos u ordenanzas lo que le corresponde al Congreso hacer mediante ley.

En virtud de lo anterior, se hace necesario que desde la ley se imponga un método alternativo, que se adecue a la realidad de lo sucedido desde 1997 con la estampilla Pro Universidad de La Guajira y que tenga las características de ser práctico, eficiente y seguro, de tal manera que al aplicar los mecanismos necesarios, se permita el recaudo del gravamen sin evasión.

En este sentido, se ha pensado en la retención en la fuente, el cual es un sistema de recaudo anticipado del impuesto sobre la renta y complementarios, del impuesto a las ventas, del impuesto de timbre nacional y del impuesto de industria y comercio; que consiste en restar de los pagos o en abonos en cuenta un porcentaje

2 El artículo 5° de la Ordenanza número 336 de 2012 (modificadorio del artículo 283 de la Ordenanza número 330 de 2011), amplió las actividades así: 1. Pago de la nómina mensual de salarios y/o planillas de los servidores públicos con cargo al Tesoro Departamental y Municipal, de las Entidades Descentralizadas, Empresas Industriales y Comerciales, Empresas o Sociedades de Economía Mixta, todas estas del orden Departamental y Municipal, de la Contraloría Departamental, la Universidad de La Guajira y de cualquier otro organismo independiente cuya área de jurisdicción sea el departamento de La Guajira. 2. Todo pago que tenga origen en la suscripción, prórroga y adición de actos generadores de obligaciones de naturaleza pública, de cualquier modalidad, orden o nivel, que se desarrollen, apliquen o ejecuten dentro de la jurisdicción del departamento de La Guajira, tales como contratos, órdenes de servicio, suministro y de trabajo, ofertas mercantiles aceptadas, siempre que los instrumentos sean independientes y autónomos y no obedezcan a actos previamente gravados con la Estampilla Pro Universidad de La Guajira. 3. Todo pago que tenga origen en la suscripción, prórroga y adición de actos generadores de obligaciones que celebren con particulares las empresas exploradoras, explotadoras y comercializadoras de recursos naturales no renovables siempre que se desarrollen, apliquen o ejecuten dentro de la jurisdicción del departamento de La Guajira, guarden relación con dichas actividades y no encuadren en la prohibición contenida en los artículos 27 de la Ley 141 de 1994 y 231 de la Ley 685 de 2001, o de las normas que las modifiquen o reformen. 4. La suscripción, prórroga y adición de contratos y convenios públicos, ofertas mercantiles aceptadas, y órdenes de servicio, suministro y de trabajo en cualquier modalidad, que se desarrollen, apliquen o ejecuten dentro de la jurisdicción del departamento de La Guajira, siempre que estas últimas ofertas y órdenes sean independientes y autónomas y no obedezcan al desarrollo de contratos y convenios previamente gravados con la Estampilla Pro Universidad de La Guajira, ya sean regulados por las normas de derecho público o privado, nacional o extranjeras. 5. La expedición de recibos de Impuesto de Registro por parte de la Tesorería General del departamento o quien haga sus veces y de las Entidades Públicas o privadas que por ley sean responsables de la liquidación y recaudo del mismo. 6. Los pasaportes que expida la Gobernación de La Guajira, o quien haga sus veces, pagarán el 50% de la tarifa de timbre nacional o el impuesto que haga sus veces, vigente al momento de su expedición. 7. Los certificados y constancias expedidas por funcionarios o servidores públicos de las entidades señaladas en el numeral 1 de este artículo. 8. Certificados por constitución de la fianza. 9. Las solicitudes de publicación en la Gaceta Departamental, Municipal o ante cualquier entidad de las enlistadas en el numeral 1 de este artículo que tenga órgano de difusión en el departamento de La Guajira. 10. Las constancias y certificaciones de Personería Jurídica expedidas por el departamento y/o las Cámaras de Comercio del departamento o quien haga sus veces. 11. Los certificados de finiquitos expedidos por la Contraloría Departamental. 12. El transporte de carga de carbón por vía férrea y terrestre. 13. El manejo de carga de carbón en puerto marítimo.

3 REYES CEPEDA, SILVIA. LAS ESTAMPILLAS ¿Qué Hacer? <http://www.andi.com.co/downloadfile.aspx?Id=c5d228f2-4aa8-43a8-9f3e-fac28f6a0c13>

determinado por la ley, a cargo de los contribuyentes de dichos pagos o abonos en cuenta. Este sistema es el que actualmente en la práctica se viene realizando.

Este sistema surgió originalmente como mecanismo de recaudo del impuesto sobre la renta para inversionistas extranjeros sin domicilio en el país, por concepto de dividendos. Sin embargo, fue sólo hasta la aparición de la Ley 38 de 1969 cuando se señaló un estatuto legal sobre la retención en la fuente; originalmente para los casos de salarios y dividendos, se indicó quiénes eran los agentes de retención, cuáles eran los pagos sobre los cuales no se practicaba retención, el mecanismo de imputación de la retención en las declaraciones privadas y liquidaciones oficiales, y además las sanciones por no retener o no consignar lo retenido⁴.

A partir de ese momento, normas sucesivas han complementado el catálogo de pagos o abonos en cuentas sujetos a retención, así como las personas que son agentes de retención, sus obligaciones, los conceptos sometidos a retención y las tarifas. Finalmente, las normas con fuerza de ley fueron compiladas en el Estatuto Tributario (Adoptado por el Decreto Extraordinario 624/89) en el Libro Segundo, entre los artículos 365 a 419).

Tan efectivo ha resultado este mecanismo de recaudo, que como se dijo, fue ampliado a otros tributos diferentes al del impuesto sobre la renta y complementarios. A partir de la Ley 6ª de 1992 se extendió al impuesto de timbre nacional y con la Ley 223 de 1995 al impuesto sobre las ventas. Los municipios, paulatinamente, han ido implementado este mecanismo para el caso del impuesto de industria y comercio.

Sobre la pregunta que puede surgir respecto de ¿quién es competente para establecer la retención en la fuente? Es preciso indicar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-198/12 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, reiteró:


“...el amplio margen de autonomía de que goza el Legislador en el ejercicio de la facultad impositiva que le confiere la Constitución, el cual lo habilita para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo, siempre que dicha facultad no se oponga a los preceptos constitucionales. En desarrollo de esa potestad, el Legislador creó la retención en la fuente, cuyo objeto es “conseguir en forma gradual que el impuesto se recaude en lo posible dentro del mismo ejercicio gravable en que se cause”, con el propósito de facultar la gestión tributaria en cabeza de la administración de impuestos, esto es, para acelerar y asegurar el pago del respectivo tributo. La retención en la fuente como método de recaudo tributario, cuenta con un procedimiento propio, previsto en las normas respectivas, que definen quién debe retener, los conceptos a retener, el monto susceptible de retener, los sujetos posibles de retención y sus obligaciones, entre otros conceptos, siendo claro que no puede pretenderse que a la retención en la fuente se aplique el procedimiento establecido para la determinación del impuesto (Sentencia C-222/95)”.

4 Araque C, José. LA RETENCIÓN EN LA FUENTE EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA COLOMBIANA, CONCEPTOS BÁSICOS <http://www.araqueasociados.com/es/Introduccionalaretenencion.pdf>

Así mismo, recordó que esa Corporación también había explicado que *“la retención en la fuente, como modalidad de recaudo gradual de un impuesto, no es figura tributaria contraria a la Constitución, que obedece a la eficiencia en el recaudo y no es contraria a los principios de equidad y progresividad, toda vez que (i) simplifica el trabajo de la administración tributaria, que traslada la tarea del recaudo a los particulares; (ii) mejora el flujo de dineros destinados a la tesorería pública, pues permite escalar la percepción de los ingresos acelerando su recaudación; (iii) opera como instrumento de control a la evasión fiscal, por cuanto facilita la identificación de contribuyentes, y (iv) favorece la efectividad automática del impuesto como instrumento antiinflacionario, asegurándole al Estado su participación en el producto creciente de la economía. La Corte ha avalado la constitucionalidad de la retención en la fuente como uno de los mecanismos más usuales de cobro anticipado de obligaciones tributarias consolidadas, adecuado a los principios constitucionales que informan el sistema tributario colombiano”.*

En síntesis, esta medida obedecerá al desarrollo de la potestad de configuración legislativa, dentro de los límites que establece y protege la Carta Política, desarrollados ampliamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵.

Atentamente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
REPRESENTANTE A LA CAMARA
DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA
Autor



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CAMARA

por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de la drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción

Con ocasión de los más recientes acontecimientos y conscientes de la responsabilidad que nos asiste como legisladores, nos permitimos presentar a través del presente proyecto de ley el enfoque respecto del consumo de la dosis mínima, que consideramos debe adoptar el país. Reconociendo la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y las reformas legales y constitucionales en la materia, proponemos en esta iniciativa la descriminalización del consumo de la dosis mínima de las distintas sustancias psicoactivas ilícitas, partiendo del supuesto ya consagrado en la legislación vigente, que entiende el consumo de sustancias adictivas como un asunto de salud pública.

Bajo este supuesto, consideramos que determinadas actividades, profesiones u oficios no pueden ser desarrolladas bajo el influjo de este tipo de sustancias. Por lo cual, se propone restringir el consumo de la dosis

5 Defensoría de los Derechos Universitarios, dependencia de la Universidad de La Guajira, adscrita a la Rectoría. (documento en su integridad).

mínima, por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros que este puede implicar. En ese sentido, se enlistan algunas actividades, otorgando al Ejecutivo la facultad para complementar dicho listado, adicionalmente como consecuencia de la descriminalización, se propone una sanción de carácter administrativo encaminada a restringir la autorización para el ejercicio de la actividad, sanción que en todo caso deberá ser estipulada de manera gradual, desde la disuasión, pasando por la pérdida temporal, hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar la actividad.

Conscientes de la rigidez que imprime el texto legal, el proyecto confía al Gobierno nacional reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, establecer en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios, las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones. De igual manera, la determinación de las cantidades de cada una de las sustancias que se considera dosis mínima.

Adicionalmente, con el fin de disminuir la criminalidad asociada al consumo, se autoriza la posibilidad de que el Estado suministre sustancias psicoactivas o estupefacientes, en ambientes controlados, en el curso de un proceso médico de rehabilitación, a las personas adictas, cuando el tratamiento así lo requiera.

Las consecuencias de estar transitando hacia un país consumidor son palpables, el aumento de la inseguridad asociado al consumo de drogas se hace evidente y se asocia con el aumento de los índices de inseguridad urbana, pero el enfoque adoptado no permite combatir la demanda de este tipo de sustancias, por esa razón, se propone robustecer la política pública de prevención y atención integral al adicto, que va a llevar a un descenso significativo en la demanda como fórmula asociada a la disminución de la oferta.

II. Consideraciones generales

Enfoque de salud pública en el consumo de drogas

El Congreso de la República, con la expedición de la Ley 1566 del 31 de julio de 2012, *“por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas”* dio un primer paso en la búsqueda de un nuevo enfoque para afrontar la problemática del consumo de drogas en el país; a través de esta norma el legislador reconoció que:

- El consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos.
- Y que dicho abuso y adicción deberían ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, a través de políticas públicas en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social.

Con este nuevo enfoque, en el que se reconoce que el abuso y adicción de las sustancias psicoactivas deben tratarse como una enfermedad y que dicha circunstancia requiere una atención integral por parte del Estado, a través de una política pública en salud, resulta imperativo conocer el concepto de salud y comprender todo el entramado institucional que implica una política de salud pública.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el preámbulo del documento por el cual se constituyó⁶, define la salud como *“un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*. Ese concepto de salud, tiene como particularidad que es mucho más amplio que la concepción generalizada de lo que se entiende por salud, en la medida en que esta noción no reduce la salud al simple bienestar físico, sino que además incluye el bienestar mental y social, aspectos que sufren una profunda afectación en el caso de las personas que padecen algún tipo de adicción.

Así, la órbita de protección del derecho a la salud debe contemplar no solo los aspectos médicos, enfocados en la prevención, tratamiento y recuperación de alguna afección de tipo físico, sino que adicionalmente deben contemplar medidas tendientes a propender por el bienestar mental y social.

Ahora bien, para empezar a analizar el concepto de salud pública vale la pena traer a colación algunas definiciones:

Para Winslow salud pública es *“la ciencia y el arte de prevenir la enfermedad y la discapacidad, prolongando la vida y promoviendo la salud física, y mental y la eficacia mediante esfuerzo comunitario organizado en pro de la sanidad del medio ambiente, el control de enfermedades infecciosas y no infecciosas y las lesiones, la educación del individuo en principios de higiene personal, la organización de servicios y diagnósticos y el tratamiento de enfermedades así como a la rehabilitación, el desarrollo de una maquinaria social que le permita a cada individuo de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la Salud”*.

Para la Organización Panamericana de la Salud, la salud pública es: *“el esfuerzo organizado de la sociedad, principalmente a través de sus instituciones de carácter público, para mejorar, promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por medio de actuaciones de alcance colectivo”*.

De las definiciones dadas, se puede evidenciar cómo la salud pública es un enfoque que puede ser adoptado para afrontar distintos tipos de problemáticas, que requieren para su adecuada comprensión una visión que identifique los factores que deban ser intervenidos para dar una solución adecuada. Como factor común a todas las definiciones está el esfuerzo colectivo, se busca afrontar como un problema que afecta al entorno y en esa medida debe ser el conjunto social el encargado de realizar el esfuerzo en la solución de la problemática. De ahí que el consumo de drogas debe ser considerado un problema de salud pública.

En esa medida, las actividades de salud pública se enfocan fundamentalmente en cuatro aspectos a saber: la protección de la salud, promoción de la salud, prevención de la enfermedad y restauración de la salud (López, 2012). Por consiguiente, los distintos supuestos que se quieran afrontar con este enfoque, necesitan ser encuadrados de acuerdo con las anteriores actividades.

Así, en el caso de la política pública de consumo de drogas, el Gobierno nacional se ha enfocado de acuerdo con lo expuesto por el Ministro de Justicia en la Asamblea

⁶ Adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946 y firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados, entrando en vigor el 7 de abril de 1948.

General de Naciones Unidas sobre Drogas, a través de las siguientes acciones de salud pública:

1. La gestión interinstitucional para lograr políticas de abordaje integral de la cuestión, entendiendo que el asunto de las drogas debe ser atendido por diversas entidades en ámbitos distintos.

2. La gestión política, para lograr las adecuaciones institucionales y normativas que hagan viable la promoción de la salud, la prevención de riesgos y la atención de la enfermedad.

3. La prevención del consumo, especialmente en lo que concierne a niños, niñas y adolescentes.

4. El tratamiento para las personas con consumos problemáticos en el marco del SGSSS.

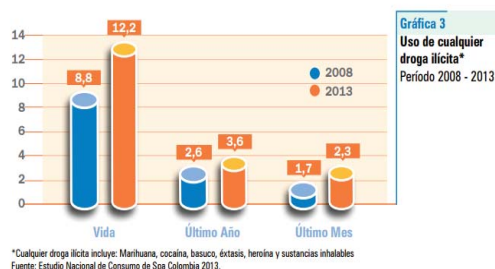
5. Las acciones tendientes a la promoción de los derechos humanos, la no discriminación y exclusión de las personas consumidoras.

6. La no penalización del consumo.

Así pues, se ha entendido que “definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos; se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo, que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación” (Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, 2013).

Este enfoque adoptado representa un giro respecto de la política internacional del manejo del consumo de estas sustancias, ya que busca equilibrar las acciones tendientes a disminuir la oferta con aquellas que se enfocan en acabar con la demanda. Esta modificación en el enfoque se produce esencialmente por cambio de las circunstancias que han llevado a que Colombia, sin dejar de ser un país productor, empiece a ser un país consumidor, hecho que obliga a que se deban tomar medidas prontas y efectivas para prever los efectos del consumo de estas sustancias.

Este escenario está enmarcado por varios factores: la disminución progresiva y sostenida en el consumo de cocaína en los Estados Unidos, el surgimiento de nuevas drogas de fácil fabricación a costos muy reducidos y el aumento progresivo del consumo de marihuana. La disminución del consumo de cocaína que en principio es una buena noticia, pues a menor demanda menor precio y a menor precio menor oferta, resulta en un escenario que puede llevar a aumentar el consumo en el país, pues la histórica barrera del precio se vería eliminada haciéndola accesible, situación que se vería magnificada en el caso del bazuco y el crack, derivados de bajo costo de esta droga.



Fuente: (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016).

De las diferentes problemáticas atadas al consumo de este tipo de sustancias, resulta especialmente preocupante, para el enfoque de salud pública, las asociadas a la transmisión de enfermedades como VIH y la Hepatitis C, de acuerdo con diferentes estudios desarrollados la mayor propensión al contagio es clara, estadísticas recientes muestran datos preocupantes.

Tabla 2
Prevalencia estimada de uso compartido jeringas, VIH y Hepatitis C en PID, en seis ciudades

Variable	Cali 2012	Armenia 2014	Cúcuta 2014	Bogotá 2014	Pereira 2014	Medellín 2014
Uso compartido de Jeringas	60,6	37,2	26,8	58,5	52,0	46,8
Prevalencia de VIH	2,2	2,7	6,7	5,0	8,4	6,3
Prevalencia Hepatitis C	nd	30,9	21,4	6,7	44,4	35,6

Fuente: con base en los estudios Min Salud, Min Justicia, CES.

Fuente: (Observatorio de drogas de Colombia, 2016).

Por último, resulta fundamental resaltar que el adecuado desarrollo de una política pública debe ir atado a una evaluación cuidadosa y constante de su implementación. La medición de resultados permite identificar el verdadero efecto que la política pública está teniendo, de esa manera también se identifican las falencias y se evalúan las opciones para mejorar sus resultados.

En conclusión, el proyecto en el punto atinente al enfoque de salud pública, para la atención y prevención al consumo de drogas, busca redundar los esfuerzos para enfrentar un escenario de alta complejidad en razón del cambio de los patrones de consumo de drogas en el país, buscando a una adecuada medición del impacto de las diferentes políticas públicas que se desarrollan, en ese campo, para evaluar su efectividad y permitir diagnósticos claros y concluyentes que lleven a la mejora en la formulación de las políticas.

Criminalidad y consumo de drogas

Han sido múltiples las investigaciones desarrolladas en los últimos años sobre la relación existente entre los efectos (consumo) de las drogas y el comportamiento criminal. A través de diferentes estudios se ha procurado realizar una aproximación a esta problemática y, un amplio sector de la academia así como diferentes estudios realizados sobre la materia, coinciden en que “parece existir una fuerte relación entre el abuso de drogas y la implicación directa en causas delictivas” (Naciones Unidas, 2010).

Al respecto, algunos autores como Lucía Dammert, señalan que para realizar un análisis más detallado sobre la relación entre el consumo de drogas y las causas delictivas, se requiere un marco de interpretación que identifique y reconozca los diversos escenarios en los que el consumo de este tipo de sustancias tienen la potencialidad de derivar en la comisión de algún delito, para este propósito propone los siguientes:

1. Delitos derivados de los **efectos propios del consumo**.
2. Delitos derivados de la **necesidad de consumir**.
3. Delitos **asociados con el tráfico, porte o fabricación estupefacientes** (Dammert, 2009).

Acudiendo a información del Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas del Perú, Dammert, describe estos escenarios aso-

ciados a conductas delictivas que podrían desarrollarse en el marco de los tres supuestos ya descritos.

Violencia y drogas

1. Violencia por estado alterado de conciencia debido al consumo.	Ocurre cuando un sujeto comete un acto violento, se vuelve excitable o irracional a consecuencia del consumo de una droga. Se incluye también la violencia asociada al síndrome de abstinencia, donde el sujeto puede ser agente o víctima de violencia.
2. Violencia delincinencial por compulsión al consumo.	Se refiere a violencia asociada a robos, asaltos u otros delitos determinados por la necesidad del adicto de conseguir droga.
3. Violencia asociada a los sistemas de distribución de drogas	Vinculada a las redes de comercialización de drogas que alientan acciones de contrabando, chantaje y corrupción.

Fuente: (Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas, 2008).

Por otra parte, y continuando con la misma línea argumentativa, autores como Roger Nicholas, señalan 5 escenarios en los que convergen el consumo de drogas y la actividad criminal.

1. El suministro y el uso de drogas ilícitas, las cuales en sí mismas constituyen un delito.
2. El desarrollo de organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas ilegales, y la comisión de crímenes como asesinatos, corrupción de la policía, y el uso de la violencia para facilitar las actividades del tráfico ilícito de drogas.
3. La comisión de delitos **bajo la influencia de drogas ilícitas.**
4. La comisión de delitos **para obtener dinero para comprar drogas.**
5. Los delitos cometidos en contra de los consumidores de drogas ilícitas (Nicholas, 2001).

Así es clara la postura generalizada sobre la relación existente entre el consumo de drogas y las conductas delictivas asociadas y/o derivadas de dicho consumo, tanto Dammert como Nicholas, en sus escenarios plantean la diferencia existente entre los delitos asociados con el narcotráfico (Dammert numeral 3 y Nicholas numerales 1 y 2), y los delitos relacionados con el consumo de drogas (Dammert numeral 1 y 2 y Nicholas numerales 3 y 4).

Aunado a lo anterior, Naciones Unidas en el marco de las investigaciones realizadas sobre el nexo entre las drogas y el delito, acudiendo al modelo de Goldstein (Paul, 1985), establece los mismos tres (3) escenarios entre los que se evidencia la conexidad drogas/delito.

• Conexión sistémica

Comprende cualquier delito, distinto del de tráfico, que se produzca en el contexto del mercado ilegal de drogas, lo que generalmente responde a luchas que comprometen a productores, intermediarios y consumidores en la búsqueda de ventajas de mercado.

• Conexión económica – compulsiva

Comprende aquellos delitos que se cometen para proveerse de drogas o de los medios económicos necesarios para obtener drogas. Estos delitos adquisitivos

son muy comunes entre consumidores problemáticos de drogas, es decir, entre quienes muestran alguna forma de uso compulsivo de estas sustancias.

• La conexión psicofarmacológica

Implica a los delitos que se cometen bajo la influencia de alcohol y/o drogas ilícitas, es decir, aquellos que resultan del consumo de sustancias específicas que estimulan o favorecen alguna disposición, que contribuye a la realización del delito (Naciones Unidas, 2010).

Con base en lo anterior, se advierte el carácter ***criminógeno*** de la fabricación, comercialización y consumo de drogas, y la relación existente entre estas conductas con las diferentes formas de criminalidad, razón por la cual, frente a esta postura, lo primero que debe destacarse del carácter ***criminógeno*** del uso de drogas, es el tipo de relación y la naturaleza del vínculo que se consolida con el actuar delictual.

En ese sentido, existen dos tipos de vínculo o relación, la relación directa y la relación indirecta, en este sentido tal y como lo señala José María Rico, la relación ***criminógena*** será directa cuando se comenten determinados delitos bajo los efectos de la droga (estados alterados de conciencia) y la relación es indirecta cuando el acto delictual se realiza por la compulsión y la finalidad de conseguir las (Rico, 2011).

Ahora bien, debe señalarse que en relación con el actuar delictual asociado con el consumo y la necesidad de consumo, aunque en términos absolutos presenta una constante debe señalarse que estas conductas varían con base en criterios como, el tipo de droga consumida, el contexto de la ingesta y la características de la persona que la ingiere; sin embargo, como es evidente, estos cambios no ocurren en el escenario del tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, puesto que el actuar criminal se deriva del contexto común de las organizaciones criminales cuya estructura jerárquica tiene un modus operandi establecido para ejercer violencia y establecer mecanismos de coerción sobre los individuos que la componen y aquellos agentes que interactúan con estos.

Algunos de los delitos, asociados con estos escenarios, (influencia directa del narcótico o estupefaciente, delitos realizados por compulsión de consumo y los derivados del narcotráfico) son los siguientes:

Delitos asociados con el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes.	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes artículo 376 - C Penal.
	Conservación o financiación de plantaciones artículo 375 - C Penal.
	Destinación ilícita de muebles o inmuebles artículo 377 - C. Penal.
	Concierto para delinquir artículo 340 - C. Penal.
Delitos asociados con el consumo y la necesidad de consumir.	Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos artículo 382 - C. Penal.
	Lesiones personales artículo 111 - C. Penal.
	Hurto artículo 239 - C. Penal.
	Homicidio: artículo 103 - C. Penal.
	Extorsión: artículo 244 - C. Penal.

Por otra parte, debe señalarse que el sector poblacional con mayor vulnerabilidad al carácter ***criminógeno de las drogas***, es la población juvenil, una inves-

tigación realizada por Smart y Ogborne (reseñada en el documento de las Naciones Unidas) que incluyó a 847 jóvenes participantes en 11 programas de abuso de drogas en Ontario, Canadá, concluyó que:

- El 48% de la juventud que vivía en las calles y el 36% de la juventud que no vivía en las calles estaba en libertad condicional/libertad bajo palabra/bajo fianza o a la espera de juicio.

- De igual modo, el 30% de la juventud en situación de calle y el 16% de la juventud sin esta condición había estado en un reformatorio en los últimos seis meses.

- Una revisión de 121 jóvenes remitidos para asesoramiento por adicción como pacientes externos individuales o en grupo en Toronto (83% de todas las remisiones en un periodo de seis meses) encontró que el 50% de la muestra había estado implicada, a algún nivel, en conflicto con la ley, debiendo 18% de la muestra recibir tratamiento por orden de los tribunales (Naciones Unidas, 2010).

De igual forma, el carácter *criminógeno de las drogas* se evidencia en los resultados arrojados en el estudio realizado por las Naciones Unidas en Chile, Colombia, Perú y Uruguay, en el que se caracterizó la información con base en los siguientes criterios:

- Género de los consumidores.
- Edad de los consumidores.
- Entorno en el que se realizó el consumo.
- Naturaleza de delito o infracción cometida.

	Chile*	Colombia*	Perú*	Uruguay*
Tamaños muestrales	1468	1189	1233	177
Hombres	89%	90%	95%	90%
Mujeres	11%	10%	5%	10%
13-14 años	8%	2%	3%	10%
15-16 años	50%	33%	35%	44%
17 y más años	42%	62%	62%	46%
Medio cerrado	44%	71%	86%	83%
Medio abierto	56%	26%	14%	5%
Delito violento	28%	42%	54%	20%
Delito no violento	63%	41%	39%	69%
Delito de drogas	2%	10%	7%	2%

Delito violento, incluye agresión física o robo con lesiones, homicidio y agresiones sexuales. Delitos no violentos incluyen robo, hurto, robo con sorpresa y robo de auto y otros delitos menores. En ningún caso se toma en cuenta el delito de tráfico de drogas. *Las columnas que no suman 100% deben ser atribuidas a casos perdidos.

Fuente: (Naciones Unidas, 2010, pág. 18).

Con base en esos criterios, se evidencia el predominio del género masculino en el consumo de sustancias psicoactivas, que dicho consumo tiene indicadores elevados en jóvenes con edad de 17 años o superior y que los delitos violentos cometidos por la población en estudio, tuvo una representación significativa.

Los resultados arrojados por el estudio, se evidencia que en Colombia y Perú, se aprecia una mayor concentración de los infractores en delitos violentos (incluyendo un altísimo 20% de jóvenes que declaran detenciones o condenas por homicidio en el caso colombiano), con un 42% y un 54% respectivamente, algo que ocurre mucho menos en las muestras chilena y uruguaya, donde las causales por delitos violentos no son predominantes (Naciones Unidas, 2010).

En la tabla 3 del mencionado estudio, se hace referencia a la prevalencia del consumo de drogas en la población infractora, en el que se evidencia que la droga con índice de consumo más alto, es la marihuana se-

guida de la Cocaína (en el caso colombiano) y en tercer lugar, la pasta base.

		Marihuana	Cocaína	Pasta Base	Cocaína total	Inhabiles
Medio abierto	Chile	75	34	32	44	25
	Colombia	63	24	6	27	15
	Perú	23	4	5	8	2
	Uruguay	75	25	50	75	25
Medio cerrado	Chile	92	60	60	73	43
	Colombia	74	31	20	42	34
	Perú	46	18	22	29	13
	Uruguay	86	52	54	84	32

Fuente: (Naciones Unidas, 2010).

De igual forma, se destaca el consumo de drogas (alguna vez en la vida) en la población infractora, en el que se evidencia que los jóvenes entre 17 y 18 años que consumen marihuana, seguidos de los consumidores de cocaína (en el caso colombiano), son los que presentan mayor recurrencia en la comisión de delitos, sean estos violetos o no.

		Marihuana	Cocaína	Pasta Base	Cocaína total	Inhabiles
13-14	Chile	62	33	32	43	18
	Colombia	82	37	11	44	44
	Perú	38	-	14	14	12
	Uruguay	88	29	41	72	12
15-16	Chile	74	35	31	44	26
	Colombia	63	25	18	35	28
	Perú	41	13	20	24	11
	Uruguay	83	46	47	87	35
17-18	Chile	88	46	44	57	33
	Colombia	75	31	16	39	29
	Perú	44	18	20	28	11
	Uruguay	86	61	63	83	35

Fuente: (Naciones Unidas, 2010).

El estudio de las Naciones Unidas, presenta una aproximación inicial entre droga/delito, a través de cifras en las que se evidencia el uso de drogas en el contexto de infracciones cometidas por adolescentes, en el que se advierte que tratándose de infractores en medio cerrado, uno de cada dos había consumido alguna sustancia en la víspera del delito y uno de cada tres tiene un registro de dependencia o abuso en cocaína.

		Alcohol	Marihuana	Cocaína	Pasta Base	Cocaína total
Prevalencia mes antes de cometer delito/falta	Chile	57	52	13	18	25
	Perú	37	27	11	12	18
	Uruguay	59	66	29	31	46
Abuso en mes antes de cometer delito/falta	Chile	10	28	4	11	14
	Perú	5	8	2	6	8
	Uruguay	20	46	12	25	31
Dependencia (CIE-10) al momento de cometer delito/falta	Chile		24			14
	Perú		17	7	9	12
	Uruguay		34	15	27	35
Prevalencia día que cometió el delito/falta	Chile					
	Perú	35	10	3	5	7
	Uruguay					

Abuso estimado según número de días en el mes previo que se consumió una determinada sustancia (20 o más días en caso de alcohol y 10 o más días en las demás drogas).

Fuente: (Naciones Unidas, 2010).

Por otra parte, el estudio en la tabla 9 advierte que el delito adolescente relacionado con drogas alcanza cifras significativas. En el caso de Chile y Uruguay se evidencia que 1 de cada 5 delitos adolescentes puede

atribuirse exclusivamente a drogas. Por otra parte en Colombia esta cifra se eleva al 30,1% (casi 1 de cada 3 en el caso colombiano), algo que puede atribuirse casi enteramente a diferencias en la magnitud del delito de drogas (infracciones directas a la ley de drogas) donde el compromiso colombiano es mucho mayor que el que registran los adolescentes chilenos o uruguayos (Naciones Unidas, 2010).

Tabla N° 9
Modelo general de atribución (en %) de delitos relacionados con drogas en población infractora adolescente de Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

	Chile (2010)	Colombia (2008)	Perú (2010)	Uruguay (2010)
Delito contra la ley de drogas	2,2	9,9	6,8	2,3
Delito dentro del mercado de drogas:	-	-	2,4	-
Delito Sistemático	2,2	9,9	6,4	2,3
Delito cometido para conseguir drogas	18,4	23,8	10,7	22,0
(Porcentaje de atribución)*	(85)	(73)	(68)	(84)
Delito económico-compulsivo	16,7	17,2	7,3	18,1
Delito cometido bajo los efectos de alguna droga	11	21,2	4,5	20,1
(Porcentaje de atribución)*	(53)	(33)	(42)	(33)
Delito psicofarmacológico con drogas ilícitas solamente	5,9	7,4	2,6	5,6
Delito bajo los efectos de alcohol	13,6	7,3	24,7	2,3
(Porcentaje de atribución)*	(66)	(59)	(75)	(76)
Delito psicofarmacológico con alcohol solamente	9	4,2	18,5	0,6
Delito bajo los efectos de alguna droga ilícitas y alcohol	6,4	14,1	7,8	6,3
(Porcentaje de atribución)*	(73)	(47)	(48)	(44)
Delito psicofarmacológico con drogas ilícitas y alcohol	4,7	6,6	2,6	2,8
Delito con víctima bajo efectos de alcohol/drogas ilícitas	-	15,4	-	-
(Porcentaje de atribución)	-	(38)	-	-
Delito psicofarmacológico con víctima bajo efectos de alcohol/drogas ilícitas	-	5,9	-	-
Delitos relacionados solamente con drogas ilícitas :	21,3	38,1	15,6	21,5
Delitos relacionados con drogas ilícitas y/o alcohol:	22,4	38,9	25,7	22,7
Delitos relacionados con drogas ilícitas y/o alcohol:	(44,7)	(77)	(41,3)	(44,2)
Total casos	(1.468)	(1.189)	(1.222)	(177)

Fuente: (Naciones Unidas, 2010).

En consecuencia, es dable afirmar que si bien es cierto que no existe una relación inescindible en el binomio droga/delito, es claro que hay evidencia complementaria que señala que un porcentaje significativo de los infractores tiene antecedentes de dependencia hacia alguna droga, aunado al hecho de que en algunos casos cuando se reconoce que se ha cometido un delito bajo la influencia de alguna droga ilícita o del alcohol y, al mismo tiempo, se declara que ese delito no se habría cometido si no se hubiese estado bajo los efectos de la sustancia aludida (Naciones Unidas, 2010).

Excepciones a la dosis mínima: Efectos del consumo de sustancias psicoactivas sobre terceros

Es evidente que el consumo de drogas crece con rapidez no solo en Colombia sino a nivel mundial, gracias a la adicción que generan estas sustancias y al crecimiento del mercado y de la diversidad de sustancias psicoactivas que existen y que continuamente siguen creándose. A raíz del rápido crecimiento del consumo se deben entonces evaluar cuáles son los efectos que tienen estas sustancias en las personas que las consuman y determinar si estas pueden llegar a causar un impacto negativo no solo en el consumidor sino en la sociedad.

Con ocasión del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia en donde se afirma que no es una conducta típica superar la dosis mínima de droga, siempre y cuando sea para el consumo individual, este proyecto de ley busca establecer excepciones a la dosis mínima para personas que ejerzan ciertas actividades, profesiones u oficios donde se les imponga, de manera gradual, una sanción que puede llegar hasta la prohibición para ejercer las mismas, en caso tal de que porten o consuman alguna sustancia psicoactiva ilícita.

Entre las actividades, oficios o profesión se encuentran: personas que manipulen armas de fuego, que con-

duzcan vehículos automotores para el transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial de servicio público o de uso particular, funcionarios y servidores públicos, operarios de maquinaria pesada, médicos, cirujanos, instrumentadores, anestesiólogos, enfermeros, profesores, niñeras o madres comunitarias, controladores aéreos. Todas las personas que desarrollen las actividades, profesiones u oficios mencionados deberán ser sometidas a exámenes periódicos, para descartar el consumo, como condición habilitante para su desarrollo.

Legislación comparada

En los casos de algunos países latinoamericanos como Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Brasil, México existe la normativa que indica cuáles son las dosis mínimas para el uso exclusivamente personal y de consumo, más no establecen límites o parámetros específicos en donde personas que estén encargadas de ciertos oficios o tengan determinadas profesiones no puedan consumir drogas y deban someterse a exámenes periódicos como lo pretende este proyecto de ley, buscando que prevalezca el interés común sobre el particular. Sin ánimo de atentar en contra de la libertad de desarrollo de la personalidad de cada ser, es necesario tener en cuenta que hay ciertas personas que no deberían estar bajo los efectos de ninguna droga para ejercer ciertas actividades u oficios que tengan responsabilidades no solo individuales sino comunes. A continuación lo que establece la ley en los países anteriormente mencionados:

Argentina: En el caso de Argentina la Corte Suprema despenaliza el porte de droga si es para uso personal mediante una sentencia definitiva del fallo “Arriola” en donde se estableció que “el consumo sin el interés de comercialarlo con terceros estaba protegido por el artículo 19 de la Constitución Nacional” (López & Gómez, 2014).

Perú: Según los artículos 296 y siguientes del Código Penal de este país, específicamente en los delitos contra la salud pública, se constituyen delitos los siguientes : “1) Promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas mediante actos de fabricación o tráfico; 2) Poseer drogas para su venta (tráfico); 3) Comercializar insumos destinados a la elaboración ilegal de droga; 4) Comercializar o cultivar amapola o marihuana u obligar a su siembra o procesamiento; 5) Obligar o inducir a otros a consumir drogas ilegales” (López & Gómez, 2014).

Chile: En la ley vigente en Chile es la Ley 20.000 promulgada y publicada en febrero de 2005, la cual sustituye a la Ley 19.366 de 1995 que castiga el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. De esta manera la ley vigente en Chile, sanciona a quien:

“...Sin la competente autorización posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, productoras de dependencia física o síquica, o de materias primas que sirvan para obtenerlas. Será castigado con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de diez a cuarenta unidades tributarias mensuales, a menos de que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo. En igual pena incurrirá el que adquiera, transfiera, suministre o facilite a cualquier título pequeñas cantidades de estas sustancias, drogas o materias primas, con el objetivo de

que sean consumidas o usadas por otro (Ministerio del Interior Chile. 2005)”, (López & Gómez, 2014).

Venezuela: Para el caso de Venezuela existen las siguientes especificaciones: “El consumo personal de estupefacientes (hasta 2 gramos de cocaína y hasta 20 gramos de cannabis) no supone sanción penal, pero la ley prevé sanciones administrativas y de seguridad social que pueden llevar al internamiento en centros sanitarios y, en el caso de ciudadanos extranjeros, a la expulsión del país” (Vanguardia, 2009).

Brasil: El Gobierno brasileño, en el año 2006 sancionó una ley en donde busca que sea brindado un trato distinto a los consumidores, pero en todo caso sigue siendo considerado delito portar con cierta cantidad de droga. Aunque no se puede arrestar a la persona que consume si es necesario que se someta a un tratamiento socioeducativo. Para que estos propósitos se cumplan en Brasil se ha planteado una “reforma a la ley de tóxicos, donde se proponen tres ítems: el primero consiste en plantear una interacción para usuarios del crack, y el aumento de la pena para el tráfico de drogas, al igual que se propone la descriminalización de la tenencia de plantas para el consumo personal, y aquello que ha sido objeto de discrepancia y es la correcta distinción entre traficante y usuario” (López & Gómez, 2014).

En *Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua* “no hay legislación que inhiba de castigo la tenencia de drogas para consumo personal. Tampoco en Bolivia, donde el Gobierno de Evo Morales desarrolla una intensa campaña para que Naciones Unidas elimine de la lista de estupefacientes la coca, utilizada en este país con fines culturales, religiosos y medicinales” (Vanguardia, 2009).

México: Este país que es conocido por la problemática de tráfico de drogas ilegales ha intentado a través de los años y distintos Gobiernos luchar frente a este flagelo de las drogas. “En abril de 2009, el Congreso de la Unión adoptó el ‘Decreto del Narcomenudeo’, eliminando todas las sanciones (López & Gómez, 2014).

De igual modo en México como en Brasil, se plantea darle un tratamiento especializado y de rehabilitación a aquellos que sean considerados consumidores. “En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales” por cantidades para uso personal: 5 gramos de cannabis, 2 gramos de opio, 0,5 gramos de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 miligramos de Metanfetamina. Los adictos serán sometidos a tratamiento obligatorio solamente después del tercer arresto. El decreto entró en vigor en agosto de 2009” (López & Gómez, 2014).

CONSUMO:

“El consumo está creciendo en el país, no solamente porque cada vez más personas consumen drogas, como lo evidencian los estudios, sino porque el fenómeno mundial de las drogas emergentes es también una realidad en el contexto nacional en el que cada vez surgen sustancias diferentes que hacen más diverso el mercado ilegal de las drogas” (ODC Minjusticia, 2016).

Colombia no es solo un país que produce droga y que la trafica alrededor del mundo, sino que también se ha vuelto receptor de nuevas drogas, especialmente sintéticas, que han llegado al país, no solo con el fin de consumirlas sino también con el fin de comercializarlas a nivel nacional, causando un aumento en el consumo y en el tráfico de drogas.

“La situación en Colombia es intermedia entre siete países de Suramérica que usan la misma metodología para estimar el consumo de drogas en población general de 12 a 65 años, con cifras similares a las de Bolivia, superiores a las de Ecuador y Perú, e inferiores a las de Argentina, Chile y Uruguay. En cuanto a población universitaria, según los estudios comparativos realizados en los países andinos, Colombia tiene los consumos más altos en la mayoría de sustancias” (ODC Minjusticia, 2016).



Fuente. Documento Minjusticia anexo titulado “Resumen de la situación del consumo de drogas en Colombia”.

Entrando en detalle de cuáles son las drogas más usadas en Colombia se encuentra que “la sustancia ilícita más consumida en Colombia es la marihuana seguida de la cocaína. La marihuana explica la mayor parte del consumo de drogas ilícitas. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% son consumidores marihuana. No obstante, no es posible desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el bazuco tienen altos impactos en la salud pública” (ODC Minjusticia, 2016).

En lo que se refiere a las drogas sintéticas que están entrando al mercado con gran fuerza, “el estudio realizado en los países andinos en población universitaria encontró que alrededor de 1,6% de los estudiantes de Bolivia, Ecuador y Perú declaran haber usado drogas sintéticas alguna vez en la vida, porcentaje que llega a 4,6% entre los estudiantes de Colombia, siendo el éxtasis la sustancia de mayor uso” (ODC Minjusticia, 2016).

A continuación, la prevalencia del consumo entre 2008 y 2013 a nivel nacional.

MARIHUANA	TABACO	ALCOHOL	COCAÍNA	ALGUNA SUSTANCIA	CIFRAS NACIONALES POR POBLACIÓN
2.12% a 3.27%	12.95% a 17.29%	33.78% a 35.77%	0.71% a 0.70%	2.57% a 3.57%	

Fuente. Respuesta Minjusticia documento 26 de mayo 2015.

Sumado a esto, el crecimiento en el consumo de otras sustancias es evidente gracias a la diversidad que hoy en día existe y la facilidad que otorga la creación de las mismas.



Fuente: Valencia, Santiago, Debate de Control Político “Política de lucha contra las drogas, Cuatro años sin rumbo”, septiembre 2 de 2015.

Síndrome de abstinencia:

La Organización Mundial de la Salud, en 1992, definió este síndrome como el “Conjunto de síntomas que se agrupan según diferentes modos y niveles de gravedad que se presentan cuando hay una abstinencia absoluta o relativa de una determinada sustancia, tras un consumo reiterado, generalmente prolongado o con dosis elevadas. El comienzo y la evolución del estado de abstinencia están limitados en el tiempo y se relacionan con el tipo de sustancia y la dosis empleada inmediatamente antes de suspenderse el consumo. El síndrome de abstinencia puede complicarse con convulsiones” (Bustamante, O. L. (2008). Descripción fenomenológica de la vivencia del síndrome de abstinencia en pacientes drogodependientes. (U. d. Norte, Ed.) Psicología desde el Caribe, 86-89.

DESCRIPCIÓN Y EFECTOS

Dependiendo de la sustancia los efectos pueden variar en los consumidores:

Marihuana:

“La adicción a la marihuana está vinculada con un síndrome de abstinencia leve. Los que usan marihuana de una forma empedernida han mencionado frecuentemente sentir irritabilidad, dificultades al dormir, problemas con su temperamento, falta de apetito, antojos, intranquilidad y/o varias molestias físicas que se presentan más agudamente entre la primera y la segunda semana después de haber dejado de usar marihuana”. Se estima que alrededor del 9 por ciento de las personas que usan marihuana se volverán dependientes a ella. Este número incrementa a aproximadamente el 17 por ciento en los que comienzan a usar marihuana durante la adolescencia y entre un 25 y un 50 por ciento entre los que la usan a diario.

“De acuerdo con el National Survey on Drug Abuse and Health 2013, la marihuana fue identificada como la droga usada por 4,2 millones de los aproximadamente 6,9 millones de americanos con una dependencia o un problema de abuso de drogas ilícitas” (National Institute on Drug Abuse, 2015).

“La marihuana está asociada en muchos casos con el crimen y la violencia, pero contrario a lo que creen muchos jóvenes que la han consumido opinan es que es una “hierba” y que por el hecho de ser “natural” es considerada como inofensiva (Sierra, Pérez, Pérez, & Núñez, 2005).

“Estudios a largo plazo de estudiantes de secundaria y sus patrones de uso de drogas muestran que muy pocos de ellos llegan a usar otras drogas ilegales sin haber usado primero la marihuana. Por ejemplo, el riesgo de usar cocaína es mucho mayor para las personas que han probado marihuana en comparación con las que nunca la han probado. El consumo de marihuana pone a los niños y jóvenes en contacto con personas que usan y venden esta y otras drogas. En este sentido, sí existe mayor riesgo de que los jóvenes que usan marihuana estén más expuestos y tengan mayor tentación de probar otras drogas” (National Institute on Drug Abuse, 2015).

Dependencia o adicción a los cannabinoides

Trastorno	Diagnóstico	Especificaciones
Trastornos por consumo	Dependencia de Cannabis	Con/sin dependencia fisiológica Remisión total temprana/ sostenida Remisión parcial temprana/ sostenida Remisión en entorno controlado
	Abuso de Cannabis	
Trastornos inducidos	Intoxicación por Cannabis	Con alteraciones perceptivas (CIE)
	Intoxicación por cannabis con alteraciones perceptivas	
	Delirium por intoxicación por cannabis	
	Trastorno psicótico inducido por Cannabis, con ideas delirantes	De inicio en la intoxicación
	Trastorno psicótico inducido por cannabis, con alucinaciones	De inicio en la intoxicación
	Trastorno de ansiedad inducido por cannabis	De inicio en la intoxicación
	Trastorno relacionado con cannabis no especificado	

Tabla 4.1: Trastornos recogidos en el DSM-IV-TR relacionados con el Cannabis.

Fuente: (Roncero & Casas).

Sustancias inhalables

Sustancias inhalables: pegantes/sacol, pinturas, thinner.

“El estudio indagó sobre el consumo de inhalables, dada su especial relevancia en el marco global de la problemática asociada a las sustancias de abuso y también a la evidencia cercana de su existencia en los principales centros urbanos de Colombia, como en la generalidad de los países de América Latina. Las sustancias inhalables son altamente tóxicas y adictivas. Adicionalmente, es de conocimiento general el hecho de que los inhalables son las principales sustancias de abuso entre los niños y adolescentes en situación de calle, quizás el más vulnerable de todos los grupos poblacionales.

Se indagó por separado los inhalables más tradicionales del uso de Popper y Dick.

Resultados:

Tabla 96. Indicadores de consumo de sustancias inhalables por tipo.

Tipo	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Inhalables*	0.74	0.17	0.06
Dick	0.48	0.12	0.02
Popper	1.21	**	**
Cualquier***	1.91	0.26	0.08

* Pegantes/sacol, pinturas, thinner.
 ** No se incluyeron preguntas para consumo último año y último mes.
 *** Consumo de alguna de las sustancias descritas.

Fuente: Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.

Éxtasis:

“El Éxtasis fue desarrollado originalmente por la compañía farmacéutica Merck en 1912. En su forma original era conocida como “MDMA”. Fue usada en 1953 por el ejército de EE.UU. como test psicológicos en el combate, y después resurgió en la década de los 60 como un medicamento psicoterapéutico para “disminuir inhibiciones”. No fue sino hasta la década de los años 70 que el MDMA se comenzó a usar como droga en las fiestas”. (Fundación por un Mundo Libre de Drogas, 2006-2016).

“Los efectos físicos pueden ser náuseas, escalofríos, sudoración, contractura involuntaria de los músculos de la mandíbula, calambres, visión borrosa, fallo

renal, fallo cardiaco, arritmia entre otros. Los efectos psíquicos más habituales son la ansiedad, inquietud, irritabilidad, tristeza, impulsividad, agresividad, falta de apetito, disminución significativa en las habilidades mentales entre otros” (National Institute on Drug Abuse, 2006).

Heroína:

“La heroína es una droga ilegal altamente adictiva. No solo es el opiáceo de más abuso, sino que también es el de acción más rápida. La heroína se procesa de la morfina, sustancia que ocurre naturalmente y que se extrae de la bellota de ciertas variedades de amapolas o adormideras. Típicamente se vende en forma de polvo blanco o marrón, o como una sustancia negra pegajosa conocida en la calle como “goma” o “alquitrán negro” (“black tar heroin”). Aunque se está volviendo más común encontrar heroína de mayor pureza, la mayoría de la heroína que se vende en la calle ha sido mezclada o “cortada” con otras drogas o con sustancias como azúcar, almidón, leche en polvo o quinina. También se vende en la calle heroína que ha sido cortada con estricnina u otros venenos. Debido a que las personas que abusan de la heroína no saben la fuerza real de la droga o su verdadero contenido, corren el riesgo de una sobredosis o de morir. La heroína también presenta problemas especiales debido a la transmisión del VIH y otras enfermedades que puede ocurrir al compartir las agujas u otros equipos de inyección” (National Institute on Drug Abuse, 2006).

Cocaína:

“Hay dos formas químicas de la cocaína que suelen consumirse: la sal de clorhidrato (que es soluble en agua) y los cristales de cocaína o base, conocida en inglés como “freebase” (que no son solubles en agua). La sal de clorhidrato, o la forma en polvo de la cocaína, se consume de forma inyectada o inhalada (“snorting”). Los cristales de cocaína o freebase han sido procesados con amoníaco o bicarbonato sódico y agua y luego calentados para eliminar el clorhidrato y producir una sustancia que se puede fumar. El término “crack”, el nombre de la calle para los cristales o base de cocaína, se refiere al sonido crujiente que se oye al fumar esta mezcla” (National Institute on Drug Abuse, 2006).

Sobre sus efectos perjudiciales, los jóvenes mencionaron el daño a los pulmones y al sistema respiratorio, el cáncer, daño en las fosas nasales y paranoia” (Sierra, Pérez, Pérez, & Núñez, 2005). “Con el uso repetido, la cocaína puede causar cambios a largo plazo en el sistema de recompensa del cerebro, así como otros sistemas cerebrales, que pueden conducir a la adicción. Aparte de esto la cocaína afecta al cuerpo en una variedad de maneras. Contrae los vasos sanguíneos, dilata las pupilas y aumenta la temperatura corporal, la frecuencia cardiaca y la presión arterial. También puede causar dolores de cabeza y complicaciones gastrointestinales” (National Institute on Drug Abuse, 2006).

Drogas Sintéticas:

Existe una gran variedad de drogas sintéticas en el mercado entre ellas las más conocidas son el cristal, 2CB, Wax, Coco, entre otras. Según Julián Quintero, Director de Acción Técnica y social “El problema es que mientras se demoran en estandarizar e identificar una droga y meterla en la lista de Naciones Unidas como nociva, casi que la sustancia desaparece del mercado”. Al año aparecen unas 200 drogas nuevas, producto de la

variación de las moléculas en sofisticados laboratorios criminales (*El Tiempo*, 2016).

2CB: Contiene diversas sustancias como el polvo de opio, antibióticos como la kanamicina, dosis altas de cafeína, adicionalmente contiene lactosa para mejorar el rendimiento económico de los traficantes, base de heroína en un 40%, entre otras sustancias. “Según el médico toxicólogo del Hospital Universitario de San Vicente Fundación, Ubier Gómez Calzada, se puede considerar que se están mezclando sustancias depresoras con sustancias estimulantes, generando un coctel de sustancias con un efecto psicoactivo totalmente impredecible con alta toxicidad que finalmente puede conllevar a la muerte de la persona” (Calzada).

Cristal: “Corresponde a un tipo de anfetamina que deriva su nombre por los pequeños cristales que presentan, estos los disuelven en licor por lo general. Esta droga contiene metanfetamina y una serie de anfetaminas, lo que produce un riesgo importante de que se presenten arritmias cardíacas, derrames cerebrales, obstrucción de las arterias y en determinados casos morir” (Calzada).

Coco: “Cocaína con aromatizantes, la consumen porque se asume que es una cocaína mejorada, esta contiene petidina, es la combinación de una sustancia estimulante con la depresora, puede inducir a las arritmias cardíacas o a la muerte por convulsiones” (Calzada).

En la siguiente tabla se puede ver el número de atenciones médicas que se han llevado a cabo desde 2010 hasta 2013 y en donde se evidencian los graves efectos de los cuales se ha hecho referencia, pero lo más grave que muestran estas cifras es que la cantidad de pacientes atendidos por las distintas causas relacionadas con el consumo de drogas ha venido en aumento.

Número de Atenciones por los servicios de salud con diagnósticos relacionados con el consumo de Sustancias Psicoactivas. Colombia 2010 - 2013

Diagnóstico	2010 Número de Atenciones	2011 Número de Atenciones	2012 Número de Atenciones	2013 Número de Atenciones
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DEL ALCOHOL	12.064	10.339	17.888	16.436
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE OPIACEOS	3.632	5.927	10.823	11.172
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE CANNABINOIDES	3.858	4.939	9.008	14.888
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE SEDANTES O HIPNOTICOS	5.436	6.836	6.315	5.002
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE COCAINA	4.695	5.524	11.294	15.553
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE OTROS ESTIMULANTES, INCLUIDA LA CAFENA	1.404	1.729	2.241	1.453
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE DISOLVENTES VOLATILES	1.699	2.412	2.070	2.317
TRASTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO DEBIDOS AL USO DE MULTIPLES DROGAS Y AL USO DE OTRAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	15.346	30.964	32.049	36.845
ENVENENAMIENTO POR NARCOTICOS Y PSICODISLEPTICOS (ALUCINOGENOS)	946	1.241	2.017	1.414
ENVENENAMIENTO POR ANTIPILEPTICOS, HIPNOTICOS-SEDANTES Y DROGAS ANTIPARKINSONIANAS: BENZODIAZEPINAS	482	1.031	737	914
EFFECTO TOXICO DEL ALCOHOL: ETANOL	1.899	2.685	3.024	2.356
ENVENENAMIENTO DEL AUTONFLUIDO INTENCIONALMENTE POR, Y EXPOSICION AL ALCOHOL	83	124	98	73
ENVENENAMIENTO POR, Y EXPOSICION AL ALCOHOL, DE INTENCION NO DETERMINADA	46	23	11	28
INTOXICACION ALCOHOLICA LEVE	3.913	5.456	5.941	4.442
INTOXICACION ALCOHOLICA MODERADA	4.629	6.116	7.149	5.569
INTOXICACION ALCOHOLICA SEVERA	1.560	2.395	2.121	1.846
INTOXICACION ALCOHOLICA MUY SEVERA	411	586	307	378
ALCOHOLISMO, NIVEL DE INTOXICACION NO ESPECIFICADO	3.192	4.149	5.130	3.990
TOTAL	65.292	101.446	118.244	124.336

Fuente: (Scoppeta, 2015).

Ahora bien, el desarrollo de determinadas actividades bajo el influjo de estas sustancias, de acuerdo con los efectos de cada una de ellas, representan un riesgo claro para quien la consume y para terceros. La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, al salvaguardar la dosis mínima como un desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad, ha sido clara al definir que esta se justifica en la medida en que la conducta no trascienda la esfera personal del individuo. En esa medida, se justifican limitaciones que devengan de actividades en desarrollo de las cuales el consumo de esas sustancias trasciende la esfera personal del individuo.

En conclusión, el desarrollo de determinadas actividades, oficios o profesiones bajo el influjo de sustancias psicoactivas, reviste la idoneidad para afectar el bien jurídico de la seguridad pública protegido por la constitución, en cuanto que se trata de una conducta que bajo ciertas circunstancias trasciende el ámbito personal del individuo al generar un riesgo especial para terceros.

III. Articulado

PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016

por medio de la cual se da enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto descriminalizar el porte y consumo de la dosis personal de sustancias psicoactivas ilícitas, establecer la presunción legal del porte de dosis mínima para las distintas sustancias y dar un enfoque de salud pública al consumo de drogas.

Artículo 2º. Presunción legal. Se presume que el porte de la sustancia es para uso personal, cuando no supera la cantidad que determine el Gobierno nacional como dosis mínima para cada una de las sustancias, siempre y cuando la intención de quien la porte no sea su comercialización o distribución gratuita.

El porte de cantidades superiores a las determinadas, como dosis mínima por el Gobierno nacional, se tipifica como la conducta punible de porte de drogas que producen dependencia, consagrada en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000.

Parágrafo. Facúltase al Gobierno nacional para determinar la cantidad que se considera dosis mínima de estupefacientes y sustancias psicoactivas ilícitas.

Artículo 3º. Excepciones a la dosis mínima. Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan algunas de las siguientes actividades, profesiones u oficios, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas.

Actividad, oficio o profesión
Toda aquella que implique manipulación de armas de fuego tales como: las desarrolladas por las Fuerzas Militares o de Policía, servicios de seguridad privada, el porte autorizado de armas de fuego para protección personal o actividades deportivas.
Conducir vehículos automotores para el transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial de servicio público o de uso particular.
Funcionarios y servidores públicos.
Operarios de maquinaria pesada.
Ciencias de la Salud humana tales como: médicos, instrumentadores, enfermeros y demás áreas afines.
Toda aquella que implique el cuidado, guarda o custodia de menores de edad tales como: profesores, niñeras o madres comunitarias.
Actividades asociadas con la seguridad aeronáutica tales como las desarrolladas por: controladores aéreos.

En ese sentido, la persona que desarrolle alguna de estas actividades y porte o consuma sustancias estupefacientes o psicotrópicas se le aplicará la sanción correspondiente.

Parágrafo 1º. Corresponde al Gobierno nacional adicionar a esta lista otras actividades, profesiones u oficios que considere no pueden ser desarrolladas por quienes consuman este tipo de sustancias, así como determinar las sanciones correspondientes, las cuales deberán ser estipuladas de manera gradual, desde la pér-

da temporal hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar la actividad, profesión u oficio.

Parágrafo 2º. Corresponde al Gobierno nacional reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios, las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones. Asimismo deberá establecer las medidas administrativas de disuasión que deberán ser aplicadas a aquellas personas que sean sorprendidas portando o bajo el influjo de sustancias psicoactivas ilícitas.

Artículo 4º. Política pública de atención integral al adicto. Enfóquese la política pública nacional de prevención y atención a la adicción de sustancias psicoactivas desde una orientación de salud pública de acuerdo con las disposiciones contenidas en la ley 1566 de 2012.

Corresponderá al Gobierno nacional robustecer la política pública de prevención y atención integral al adicto, cuyos componentes deberán estar enfocados en la prevención, mitigación y superación de la situación, para lo cual se deben establecer los programas y campañas enfocados en la prevención del consumo bajo un enfoque de riesgo social, orientada a la rehabilitación con el fin de evitar los efectos negativos del consumo y desarrollar las estrategias de inclusión laboral y social al adicto, entre otros.

Artículo 5º. Instancias de coordinación. Corresponde al Ministerio de Salud y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas.

Parágrafo. Anualmente el Ministerio de Salud deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas, con el fin de suministrar parámetros objetivos que permitan mejorar la formulación e implementación de la política pública, así como la regulación y legislación pertinente.

Artículo 6º. Suministro terapéutico de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. El Estado suministrará gratuitamente, en ambientes controlados, en el curso de un tratamiento médico de rehabilitación, sustancias psicoactivas o estupefacientes a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.



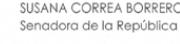


















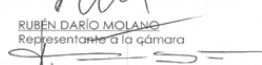












El Estado, o terceros autorizados, producirán y/o adquirirán determinadas sustancias con fines médico-terapéuticos y científicos, y las suministrarán a los pacientes en lugares controlados y dispuestos, de manera especial, para su consumo. El propósito de ello es garantizar tratamientos de rehabilitación a los pacientes, encaminados a superar la adicción, y reducir la criminalidad asociada al consumo de drogas.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


SAMUEL ALEJANDRO HOYOS
Representante a la cámara


ÓSCAR DARIO PÉREZ
Representante a la cámara

 OSCAR DARIO PÉREZ Representante a la cámara	 SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ Representante a la cámara	 SUSANA CORREA BORRERO Senadora de la República	 PALOMA SUSANA VALENCIA Senadora de la República
 MARÍA REGINA ZULUAGA-HENAO Representante a la cámara	 FEDERICO EDUARDO HOYOS Representante a la cámara	 LEÓN RIGOBERTO BARÓN NEIRA Senador de la República	 ALFREDO RANGEL SUÁREZ Senador de la República
 MARGARITA MARÍA RESTREPO Representante a la cámara	 WILSON CORDOBA MENA Representante a la cámara	 IVÁN DUQUE MÁRQUEZ Senador de la República	 FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO Senador de la República
 MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA Representante a la cámara	 TATIANA CABELLO FLÓREZ Representante a la cámara	 JOSÉ OBDULIO GAVIRIA Senador de la República	 ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO Senador de la República
 ESPERANZA PINZÓN DE JIMÉNEZ Representante a la cámara	 CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ Representante a la cámara	 ALFREDO RAMOS MAYA Senador de la República	 EVERTH BUSTAMANTE GARCÍA Senador de la República
 HUGO HERNÁN GONZÁLEZ Representante a la cámara	 RUBÉN DARIO MOLANO Representante a la cámara	 DANIEL ALBERTO CABRALES Senador de la República	 ERNESTO MACÍAS TOVAR Senador de la República
 ÁLVARO HERNÁN PRADA Representante a la cámara	 FERNANDO SIERRA RAMOS Representante a la cámara	 JAIME A. AMÍN HERNÁNDEZ Senador de la República	 THANIA VEGA DE PLAZAS Senadora de la República
 MARCOS DÍAZ BARRERA Representante a la cámara	 PIERRE EUGENIO GARCÍA Representante a la cámara	 CARLOS FELIPE MEJÍA Senador de la República	 PAOLA ANDREA HOLGUÍN Senadora de la República
 CARLOS ALBERTO CUERO Representante a la cámara	 ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República		

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de octubre de 2016 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de ley número 161** con su correspondiente exposición de motivos. Por los honorables Representantes: *Samuel Hoyos, Federico Hoyos*, honorable Representante *Tatiana Cabello*, y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 861 - Viernes, 7 de octubre de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 162 de 2016 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 159 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 71 de 1986 y la Ley 1423 de 2010, y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 161 de 2016 En la siguiente tabla se puede ver el número de atenciones médicas que se han llevado a cabo desde 2010 hasta 2013 y en donde se evidencian los graves efectos de los cuales se ha hecho referencia, pero lo más grave que muestran estas cifras es que la cantidad de pacientes atendidos por las distintas causas relacionadas con el consumo de drogas ha venido en aumento. , por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de la drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	11