



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 765

Bogotá, D. C., viernes, 28 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 32 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2018 CÁMARA

Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2018

Honorable Representante

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto de ley los honorables Congresistas Óscar Darío Pérez Pineda, Paola Holguín Moreno, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Bermúdez.

El 22 de agosto de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes para primer debate, a los suscritos representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO

En esencia el objeto del presente proyecto de ley es la modificación del porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas a un (5%), modificando el literal (e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por tres (3) artículos, incluido el de la vigencia. Los otros dos artículos corresponden al objeto del proyecto de ley el cual es modificar el porcentaje de la participación, para la conformación de las áreas metropolitanas, modificando el literal (e) del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%)

Norma Vigente: literal (e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013	Texto propuesto: literal (e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013
e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.	e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Con respecto a la exposición de motivos, en el proyecto de ley se resalta que las áreas metropolitanas han sido los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades que comparten escenarios culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

Actualmente nuestro país cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas: Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente, Valle de Aburrá y Valledupar. De las cuales las cinco (5) primeras fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16¹ y 17² del Decreto 3104 de 1979. Es decir que la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la manifestación de la voluntad ciudadana ha sido la de Valledupar, que mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.

La antigua Ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas disponía para la conformación de estas: *“El texto del proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Solo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los concejos municipales”*.

Pero el régimen actual de áreas metropolitanas, Ley 1625 de 2013, modificó la disposición en el siguiente orden: *“Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes”*.

Dicha modificación, en ningún momento pretendió desincentivar la creación de Áreas Metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en esta figura asociativa de derecho público, ya que los umbrales establecidos

son más altos de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Obsérvense los porcentajes de abstencionismo en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015, en donde la media de abstención fue del 49,21%. Además, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a Áreas Metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener para su elección el 25% del censo electoral, pero aun así este es el porcentaje que se pide para la conformación de las áreas metropolitanas.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Los ponentes firmantes del presente informe, consideramos que la iniciativa legislativa es necesaria y positiva, ya que atiende la necesidad de fortalecer las entidades territoriales, que conlleva a una reducción de brechas económicas y sociales en las regiones, permitiendo un mejor ordenamiento del territorio, aumenta la posibilidad de generar consensos entre municipios vecinos, ayuda a preservar las estructuras ecológicas de las manchas urbanas en Colombia, formular directrices más claras en materia de infraestructura, vivienda y otros. A continuación, se exponen las consideraciones legales y técnicas por las que rendimos ponencia positiva al presente proyecto de ley.

4.1. Fundamentos constitucionales y legales

La Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, tiene como objeto embarcar a Colombia hacia el camino de la descentralización; reformando y modernizando la gestión territorial, a través del empoderamiento de los mandatarios territoriales para que vigoricen sus entidades. Defendiendo lineamientos de superior jerarquía que fortalezcan el trabajo conjunto entre municipios, para consolidar territorios con una mejor planeación y eficiencia, en materia ambiental, de ordenamiento territorial y las demás que definan.

En su momento el Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, expresó que la meta de conformar áreas metropolitanas era acabar con la desigualdad en los departamentos y municipios, brindándoles mayor capacidad política y administrativa. Dejando claro que la Ley 1625 de 2013 sería clave para dinamizar la integración de los territorios, por medio de herramientas como los planes de Desarrollo Metropolitano.

Para la creación de dicha ley, se pensó en la optimización de los recursos y el aumento de la capacidad de gestión de los municipios, conservando su autonomía. Pero la verdad es que, aunque el espíritu de la 1625/13 fuera fomentar la creación de áreas metropolitanas, en la práctica no ha sido posible. Tómense como ejemplo los resultados de la votación por la cual el municipio de Envigado definió ingresar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el domingo 10

¹ Autorízase el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 29 del presente decreto. Igualmente, autorízase la organización de otras áreas metropolitanas que reúnan los mismos requisitos.

² Corresponde a la Asamblea departamental respectiva, iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas en el artículo anterior. El Gobernador del Departamento presentará a la consideración de la Asamblea, conjuntamente con el proyecto de Ordenanza, las certificaciones a que se refiere el artículo segundo del presente decreto.

de julio de 2016, en la que solo participó el 17.5% del Censo Electoral.

Es decir que, si bien varios municipios del país han avanzado en el estudio y acuerdo internos entre alcaldes para la conformación de áreas metropolitanas, no se ha logrado, al no alcanzar el umbral de las consultas populares.

Además de lo anterior, un porcentaje de participación tan alto no supera ningún juicio de razonabilidad ni proporcionalidad, cuando la misma Constitución en su artículo 315 establece en sus literales 3 y 5 que es función de los alcaldes *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)”* además de *“Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”*. En ese mismo hilo conductor versa el artículo 319 de la Constitución al establecer que son los *“respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley”*.

Esto quiere decir que, si bien la participación ciudadana ha de tenerse en cuenta pues son los ciudadanos quienes se verían beneficiados o no de la conformación del área metropolitana, el umbral puede ser reducido, ya que es función directa del alcalde velar por el buen funcionamiento y la correcta toma de decisiones que beneficien el desarrollo económico y social del territorio.

Por otro lado, es importante mencionar que no se puede dejar de lado la necesidad de avanzar en mecanismos de concertación y participación incidente, de la mano de las comunidades, con un amplio contenido pedagógico el cual no genere obstáculos en la creación de una entidad de naturaleza técnica.

4.2. Fundamentos técnicos

La metropolización de la población y de las actividades humanas, constituyen el momento dominante de la urbanización en la actualidad. Da cuenta de ello el hecho de que en el periodo de 1995 a 2005 se ha notado su avance, pues de cada 100 nuevos habitantes del país, 63 se ubican en las siete zonas metropolitanas de mayor dinamismo del país³.

Desde la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, en su enfoque de economía institucional urbana, el docente investigador Óscar A. Alfonso R., manifiesta su concepto favorable a este proyecto de ley

exponiendo realidades como que en la actualidad cerca del 48.3% de la población se encuentra en un proceso de aglomeración, motivados por hechos metropolitanos como: (i) el crecimiento de la demanda de movilidad cotidiana –lugar de residencia vs. Razones laborales–, (ii) procesos de localización y relocalización industrial, comercial y de servicios que redefinen la estructura económica regional, (iii) factores ambientales como tratamientos diferenciados es indeseados de la estructura ecológica principal que comparten diferentes jurisdicciones metropolitanas.

Por tales hechos metropolitanos, es que se considera pertinente y necesario la aprobación de este proyecto de ley, pues contribuye a que el país se adecue institucionalmente a las formas actuales de ocupación urbana y para superar las limitaciones que impone un umbral electoral tan elevado como el actual.

En ese mismo sentido manifiesta su concepto el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (IEU), al afirmar que reducción del porcentaje de participación ciudadana en la consulta popular para la creación de áreas metropolitanas, facilitaría la aprobación de la constitución de estas, a través de dicho mecanismo. Esto sin desconocer que esta iniciativa es solo el comienzo en el camino en la generación de soluciones institucionales integrales para que tengan un impacto efectivo en las problemáticas de los territorios⁴.

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), estima que esta iniciativa legislativa puede contribuir de forma relevante a superar uno de los problemas que han dificultado la constitución formal de áreas metropolitanas. Cabe recordar que Colombia es uno de los 167 países firmantes de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en octubre de 2016, en el marco de Hábitat III, donde se adoptan compromisos relacionados con la integración y la gestión metropolitana como una determinante de una buena gobernanza territorial. El parágrafo 90, acuerda que: *“Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales (...)”*⁵.

Atendiendo esos compromisos internacionales adquiridos, Colombia ha reconocido la importancia de un enfoque asociativo subregional

³ Concepto Técnico - Docente Óscar A. Alfonso R., Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía. (Anexo 1).

⁴ Concepto Técnico - Director Instituto de Estudios Urbanos, Carlos Alberto Patiño, Universidad Nacional de Colombia. (Anexo 2).

⁵ Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, Quito 17-20 octubre de 2016, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

en la planeación y desarrollo de los territorios. El Conpes 3819 de 2014 –Sistema de Ciudades de Colombia–, exaltó a que las áreas metropolitanas “se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas, presentan limitaciones tanto para su constitución y operación”⁶. Prueba de ello es que dicho documento definió dieciocho (18) metrópolis de las cuales solo cinco (5) se encuentran conformadas jurídica y administrativamente como áreas metropolitanas.

ONU - Hábitat también resalta que actualmente el porcentaje de participación ciudadana para la constitución de nuevas áreas metropolitanas ha sido reiteradamente planteado como una dificultad expuesta en diversos espacios de consulta con directivos, responsables jurídicos y de planeación de las instituciones metropolitanas, así como expertos nacionales e internacionales y con diversas entidades y órganos del Gobierno nacional⁷.

La creación de áreas metropolitanas aportaría al desarrollo de los objetivos planteados en la Conferencia de París (COP21), donde Colombia aceptó que aportar al desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, son un hecho metropolitano. Por lo tanto, se le debe dar creación y uso a esta figura asociativa para impactar de forma positiva el desarrollo social y económico de los departamentos y municipios del país.

Es claro entonces la importancia de aumentar el número de áreas metropolitanas, para el desarrollo urbano y sostenible que responda de forma eficaz y eficiente al crecimiento que se prevé tendrán las poblaciones en los próximos tiempos y esto solo puede ser posible dando el primer paso de reducir el porcentaje del umbral de participación para la conformación de áreas metropolitanas, pues con la aplicación de la legislación vigente ha quedado demostrado que el porcentaje es muy alto y difícil de alcanzar, por lo que no sería desproporcionado pensar en una posible eliminación de la consulta popular, frente a este tema, atendiendo la realidad abstencionista de nuestro país.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

5.1. Legal

Ley 3ª de 1992, “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, CONPES 3819, 21 de octubre de 2014. <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/29-Conpes%20No.%203819-2014.pdf>

⁷ Concepto Técnico - Roberto Lippi, Coordinador para los Países Andinos, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. (Anexo 3).

“...Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

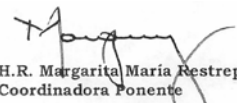
Comisión Primera.

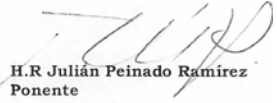
Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subrayado por fuera del texto).

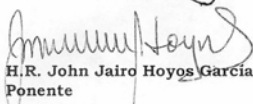
VI. PROPOSICIÓN

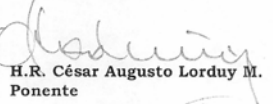
Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas” junto con el texto definitivo que se propone para primer debate adjunto.

De los honorables Representantes a la Cámara,

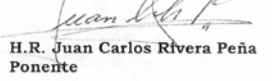

H.R. Margarita María Restrepo
Coordinadora Ponente

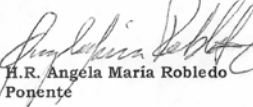

H.R. Julián Peinado Ramírez
Ponente

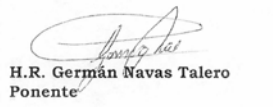

H.R. John Jairo Hoyos García
Ponente


H.R. César Augusto Lorduy M.
Ponente


H.R. Juanita María Goebertus E.
Ponente


H.R. Juan Carlos Rivera Peña
Ponente


H.R. Ángela María Robledo
Ponente


H.R. Germán Navas Talero
Ponente

TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Artículo 2°. Modifíquese *el literal (e) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013*, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así:

e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

De los congresistas,	
	
H.R. Margarita Manía Restrepo Coordinadora Ponente	H.R. Julián Peinado Ramírez Ponente
	
H.R. John Jairo Hoyos García Ponente	H.R. César Augusto Lorduy M. Ponente
	
H.R. Juanita María Goebertus E. Ponente	H.R. Juan Carlos Rivera Peña Ponente
	
H.R. Angélica María Robledo Ponente	H.R. Germán Navas Talero Ponente

* * *

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

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

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2018

Doctor

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

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

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

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

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autor: Rodrigo Lara Restrepo, Erwin Arias Betancur, Julio César Triana Quintero y José Daniel López Jiménez.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número ____ de 2018.

Trámite del proyecto: Procedimiento Legislativo, artículo 144 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 7 de septiembre de 2018, fui designado ponente en primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.

IV. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

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

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

Capítulo Dos: Está integrado por el artículo tres, que modifica el artículo 38 de la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*” y reglamenta los Comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, y el artículo cuatro, que modifica los numerales 7, 8 y el párrafo 2º

y adiciona un nuevo párrafo al artículo 140 de la ley *sub examine* en lo referente a comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

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

V. CONSIDERACIONES GENERALES

• Antecedentes constitucionales

Posterior a la Revolución Francesa, tiene su lugar en la historia la Revolución Industrial que trae consigo la sociedad de masas y el fenómeno de la urbanización producto de la migración de campesinos a las ciudades que a su vez se emplearon en las grandes industrias. Como consecuencia de la convergencia de la ideología liberal-capitalista surgió un nuevo tipo de trabajador, el obrero industrial y una nueva clase trabajadora, el proletariado, el cual fue objeto de una sobreexplotación. Este proceso trajo consecuencias en materia de educación, transporte, desocupación, actividades marginales, vivienda, alimentación, delincuencia, entre otros, generando las luchas de la clase trabajadora y de otros movimientos políticos que cuestionaron fuertemente al sistema capitalista y al Estado Liberal de Derecho, reclamando la necesidad de implementar un nuevo aparato estatal con eficiencia en sus cometidos, capaz de dinamizar el desarrollo y redistribuir el ingreso; bajo estas prerrogativas, el Estado debía garantizar la igualdad de derechos ante la ley y reconocer las diferencias personales, sin importar las diferencias de clase, conocimiento, riqueza y propiedad. Esta situación trajo como consecuencia la introducción de cambios que culminaron con el surgimiento de dos nuevos tipos o formas de Estado: El Estado Socialista Marxista y el Estado Social de Derecho (Durán, 2001).

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

En Colombia, finalizando los años 80, en presencia de la Constitución Nacional promulgada en el año 1886, se presentaban en Colombia diferentes reacciones frente a la forma de Estado imperante, la realidad social había superado la Constitución centenaria que imponía el Estado de

Derecho¹, el país se encontraba padeciendo las inclemencias de diferentes clases de violencias tales como la política, la social, la económica, la guerrillera, la paramilitar, la terrorista, etc.; consecuencia, en gran medida, de las limitaciones en torno a los derechos de participación y representación ciudadana; lo que generó un mayor compromiso a la hora de cambiar el modelo constitucional²:

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

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

• Derechos prevalentes de los menores y su protección constitucional

El constituyente primario, en la Constitución Política de Colombia, consagra en el artículo 44, los derechos fundamentales de los niños y los dota

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

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

de especial protección en el sentido que establece que estos prevalecen sobre los derechos de los demás, por tanto, la *“familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”*.

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

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

El Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 10, prevé que, en virtud del principio de corresponsabilidad, entendida como *“la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección”*, en este sentido se debe velar por la protección integral del menor. Asimismo, se consagran varios derechos y libertades del menor, entre los cuales se encuentra el derecho a la integridad personal, debiendo *“ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico”* (Artículo 18 Código Infancia y Adolescencia).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la protección constitucional de los menores abarca los siguientes elementos: *“(1) que sus derechos son fundamentales; (2) que sus derechos son prevalentes; (3) la norma superior*

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

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

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

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

De conformidad con la Sentencia T-510 de 2003, existen múltiples reglas de origen legal, jurisprudencial y constitucional a las que se puede acudir para aplicar en un caso, resultando relevantes esto es, (i) la garantía de desarrollo integral del menor, la cual debe procurar abordar distintas perspectivas (física, psicológica, afectiva, intelectual, ético y la plena evolución de su personalidad); (ii) perseguir la garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor en la que se debe procurar el cumplimiento del catálogo amplio de prerrogativas teniendo en cuenta las disposiciones internacionales y las del orden nacional. A la vez, (iii) la protección del menor frente a *riesgos prohibidos*, la cual procura que

se resguarde a los niños de toda clase de abuso y arbitrariedad que atente contra su desarrollo integral, tales como alcoholismo, drogadicción, prostitución, explotación económica, violencia física o moral y todas aquellas situaciones que impongan el irrespeto de su dignidad humana.

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

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

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

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

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

y distribución de sustancias psicoactivas en los menores de edad.

- **Motivación**

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

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

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

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

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

Por los anteriores motivos, es importante que se diseñen estrategias tanto para evitar el acceso de vendedores de SPA a niños, niñas y adolescentes y también evitar que estos sean testigos del consumo de sustancias en los parques donde juegan o en las escuelas y colegios en que se educan, puesto que pueden verse tentados a emular tales conductas.

En virtud de lo anterior, este proyecto de ley busca dotar de herramientas a la Policía Nacional para que controle de manera efectiva los entornos en los que se mueven los niños, en particular, parques y centros recreativos, instituciones educativas y sus alrededores. Estas herramientas de vigilancia, control y represión del narcomenudeo, son necesarias para combatir a las estructuras narcotraficantes y para evitar la descomposición social en nuestros centros poblacionales pero no

son suficientes para lograr dicho cometido, por lo cual no deben complementarse con programas en pro de la niñez y la juventud, en un esquema de corresponsabilidad Estado-Escuela-Familia, y con medidas para reprimir y judicializar a todos los actores de las demás etapas del tráfico de SPA.

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

• Consumo de drogas y criminalidad

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

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

Por las anteriores razones, Esbec y Echeburúa sostienen que:

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

Una manera más sencilla de entender los dos tipos de consumidores que infringen la ley

como: primero, el “drogadicto que delinque para drogarse” y, segundo, “el delincuente que además se droga”.

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

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

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

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

- a) Delitos debidos a los efectos farmacológicos directos o indirectos de la sustancia. Así, la cocaína es un activador del Sistema Límbico que está relacionado con la impulsividad o agresividad y el alcohol inhibe las áreas cerebrales de autocontrol (frenos inhibitorios, según la terminología jurídica al uso). Aquí se dan la mayoría de delitos violentos e imprudentes, pero también hay casos de delitos por omisión, como ocurre con los opiáceos o con el cannabis (Bravo de Medina, Echeburúa y Aizpiri, 2010).
- b) Delincuencia funcional o instrumental, generalmente contra la propiedad, cuya finalidad es obtener el dinero suficiente para sufragarse el consumo.
- c) Delitos de narcotráfico a pequeña escala, cuyo objetivo es autoabastecerse de droga, pagar deudas y hacer frente a estados de penuria económica o de clara necesidad.
- d) Delitos de narcotráfico a gran escala, que incluyen además casos de blanqueo de capitales, delitos fiscales, tráfico y posesión ilegal de armas, coacciones, homicidios, estafas, etc. De esta forma, la violencia puede ser una condición para resolver los conflictos jerárquicos entre quienes distribuyen las drogas,

para dirimir las disputas de territorio entre bandas rivales o para llevar a cabo actos de venganza contra los “traidores” o los “chivatos”. (Esbec y Echeburúa, p. 49).

Es importante notar cómo los incisos *c)* y *d)* arriba citados, resultan doblemente gravosos y describen de manera muy precisa lo que ocurrió con los habitantes de algunos barrios de Brooklyn, Nueva York (Curtis, 2008) durante la época de la epidemia del *crack*, donde los adictos pasaron a ser vendedores de la droga primero, para luego algunos terminar conformando mafias dedicadas al negocio del narcotráfico.

Según un estudio del año 2010 del Observatorio del Delito de la Policía Nacional, “*la problemática más frecuente de los NNA (niños,*

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

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

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

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas DIJÍN.

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

En el caso de la ciudad de Bogotá, de acuerdo con la respuesta entregada por el Secretario de Seguridad y Convivencia, Jairo García Guerrero, la información de la que dispone dicha entidad no permite identificar una causalidad entre el consumo de SPA y el crimen y, de hecho, para el caso de los consumidores registrados en VESPA (Subsistema de Vigilancia Epidemiológica de Sustancias Psicoactivas) no existe una asociación positiva entre consumidores y delitos en la ciudad.

Por el contrario, en el caso de la oferta, las incautaciones de drogas en pequeñas cantidades sí constituyen un importante predictor de homicidios y hurtos. Según García Guerrero “el canal sistémico de violencia asociado con los mercados

ilegales de sustancias psicoactivas, sí presenta una asociación con el crimen violento, pero el canal de consumo no presenta dicha asociación”³³. Es importante destacar que el hecho de que en los estudios realizados en la ciudad de Bogotá no sea posible establecer una relación de causalidad entre consumo y delito, esto no significa que no exista relación alguna entre consumo y criminalidad trátase de casos de “drogadictos que delinquen para drogarse” o de “delincuentes que además se drogan”.

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

Desde el año 2010, con el aumento del consumo de drogas por parte de los menores de edad, también ha aumentado exponencialmente el microtráfico, especialmente en lugares aledaños

³³ Respuesta Radicado número 20182000170502 a derecho de petición Radicado número 201854103300781, extendido por el Senador Rodrigo Lara a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la ciudad de Bogotá.

a centros educativos y recreacionales en donde habitualmente hay menores de edad.

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, dado que no es demostrable la relación causal entre consumo y criminalidad, sería un error perseguir penalmente o establecer

medidas represivas contra los consumidores, máxime cuando están ejerciendo un derecho que les es reconocido constitucionalmente. Lo que sí resulta conveniente es regular los espacios donde puedan hacerlo y establecer medidas para que la confluencia de oferta y demanda de SPA, que suele generar criminalidad, no ocurra en lugares frecuentados por los niños.

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

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

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

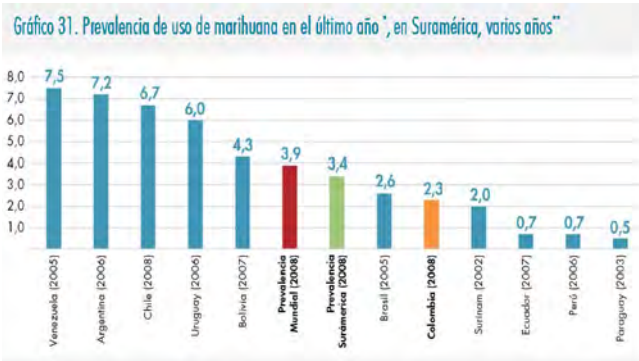
El narcomenudeo se refiere, precisamente, a esta venta de pequeñas dosis a los consumidores y representa la última etapa de la cadena de acuerdo con Cortés y Parra (2011):

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

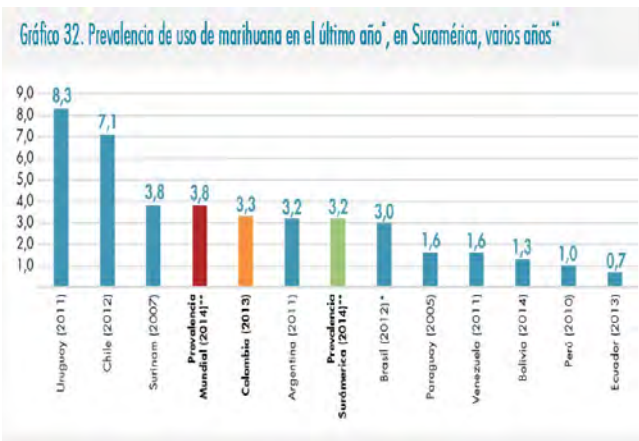
De acuerdo con estos autores, el narcomenudeo se caracteriza por un *punto de venta*, que puede darse en un lugar público o privado donde un agente de las organizaciones criminales vende pequeñas dosis al comprador; la *monetización*, que representa el momento en que las SPA son intercambiadas por dinero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

Si bien el consumo de cocaína y bazuco se ha mantenido estable, ha habido un aumento significativo en el uso de la marihuana en el último año. Según el último reporte del Observatorio de Drogas de Colombia, hubo un aumento en los reportes del consumo del 2,12 en el 2008 al 3,27 en

el 2013. De esta manera, Colombia pasó de estar en el sexto al cuarto lugar de consumo de *cannabis* en Sudamérica, como lo muestran las siguientes tablas tomadas del estudio *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nacional (recuadro rojo) como de las FF. MM. (recuadro azul).

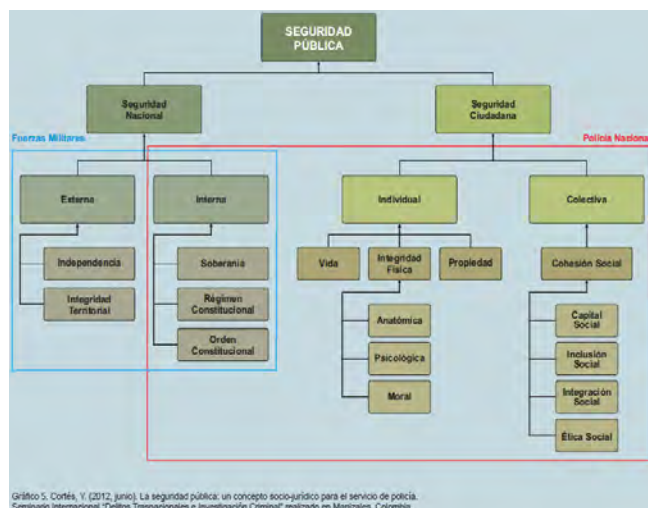


Diagrama tomado de Cortés *et al.*, p. 120.

a) Seguridad nacional

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

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

Por su parte, el *régimen constitucional* resulta afectado, porque se promueve el desacato de las normas más básicas del Estado y porque los ciudadanos identifican a los actores estatales, pero no acatan su autoridad: “*el actor criminal busca la interdicción del ordenamiento jurídico para reemplazarlo de facto a través del establecimiento de reglas y mecanismos que faciliten la implantación de un nuevo orden social y subvertir el orden económico en lo local*” (Cortés *et al.*, 2012, p. 239).

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

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

b) Seguridad ciudadana

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

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

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

“*Enfrentamientos (balaceras, balas perdidas), miedo (al negocio ilegal, a la actitud de los integrantes de la organización por ser testigos –víctimas o por referencia– de los delitos, a los lugares de venta, a que le ocurra algo a los integrantes de la familia, a ser agredido físicamente)*, el consumo de estupefacientes, el porte de armas por los delincuentes, la violencia simbólica y no verbal (*señas, grafitis, mirada de los vendedores y consumidores*) e interpersonal (*agresión física*), ver episodios de consumo o la persona bajo los efectos de sustancias estupefacientes, los escándalos callejeros generados por las riñas, baja autoestima, intranquilidad y temor a las represalias. La marca

“La Cordillera” representa peligro, sensación de inseguridad, percepción de corrupción y temor al desplazamiento intraurbano” (Cortés *et al.*, 2012, p. 244).

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

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

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

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

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

El capital social, que se refiere a la organización comunitaria, resulta afectado en tanto el individuo entra en crisis frente a la comunidad a la que pertenece dados los conflictos que se generan entre el interés común y las conductas impuestas

por las organizaciones delictivas. En dicho sentido el capital social se ve amenazado por:

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

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

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

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

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

de oferta institucional del Estado” (Cortés *et. al.* 2012 p. 247).

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

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

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

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

Si no queremos llenarnos de *maras* o de bandas de narcotraficantes que pretendan acceder al poder político local como en algunas localidades del Brasil, debemos intervenir decididamente para controlar los espacios donde se realizan el narcomenudeo y donde se socializa el consumo de SPA a los menores de edad. Recordemos que

como se mostró más arriba, el abuso de SPA es la puerta que conduce a la criminalidad a niños, niñas y adolescentes.

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

Referencias Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Markowitz, S. (2001) The Role of Alcohol and Drug Consumption in Determining Physical Fights and Weapon Carrying by Teenagers. *Eastern Economic Journal*, Vol. 27, número 4 (Fall, 2001), pp. 409-432.: Palgrave Macmillan Journals. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40326059>. Fecha de consulta: 1º de marzo de 2018.

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

Nagel, T. (1995) Personal Rights and Public Space, *Philosophy & Public Affairs*, Volumen 24, número 2 (Spring, 1995), pp. 83-107: Wiley. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2265389>

Fecha de consulta 5 de marzo de 2018.

Nash y Auerhahn (1998) Alcohol, Drugs, and Violence, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24 (1998), pp. 291-311. Annual Reviews. Stable

URL: <http://www.jstor.org/stable/223483> Fecha de consulta: 07-03-2018.

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

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

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

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

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

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara tienen el objetivo de arreglar problemas de redacción y dotar de mayor claridad el proyecto de ley.

TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA
<p>“Por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>“Por medio de la cual se modifica el Código <u>Nacional</u> de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquense el numeral 4º del párrafo 2º y adiciónense dos párrafos nuevos del artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2º y adiciónense un numeral y dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p>
<p>Artículo 34. Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias. Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:</p>	<p>Artículo 34. Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias. Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:</p>
<p>1. Consumir bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas, dentro de la institución o centro educativo.</p>	<p>(...)</p>
<p>2. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas dentro de la institución o centro educativo, incluso la dosis personal.</p>	<p>3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley.</p>
<p>3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley.</p>	<p>(...)</p>
<p>4. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, sustancias prohibidas en el espacio público o lugares abiertos al público dentro del perímetro circundante de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la presente ley.</p>	<p>6. Consumir, facilitar o distribuir sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el área circundante a las instituciones o centros educativos, de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3º del presente artículo.</p>
<p>(...)</p>	<p>(...)</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA																										
<p>Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:</p>	<p>Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:</p>																										
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="155 463 474 535">COMPORTAMIENTOS</th> <th data-bbox="477 463 802 535">MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="155 540 474 602">Numeral 1</td> <td data-bbox="477 540 802 602">Multa General tipo 3; Destrucción de bien</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 607 474 669">Numeral 2</td> <td data-bbox="477 607 802 669">Multa General tipo 4; Destrucción de bien.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 674 474 844">Numeral 3</td> <td data-bbox="477 674 802 844">Multa General tipo 34; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 850 474 1045">Numeral 4</td> <td data-bbox="477 850 802 1045">Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1051 474 1143">Numeral 5</td> <td data-bbox="477 1051 802 1143">Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles</td> </tr> </tbody> </table>	COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR	Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien	Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.	Numeral 3	Multa General tipo 34; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>	Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>	Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="821 463 1140 535">COMPORTAMIENTOS</th> <th data-bbox="1143 463 1464 535">MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="821 540 1140 602">Numeral 1</td> <td data-bbox="1143 540 1464 602">Multa General tipo 3; Destrucción de bien</td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 607 1140 669">Numeral 2</td> <td data-bbox="1143 607 1464 669">Multa General tipo 4; Destrucción de bien.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 674 1140 829">Numeral 3</td> <td data-bbox="1143 674 1464 829">Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 834 1140 1025">Numeral 4</td> <td data-bbox="1143 834 1464 1025">Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 1030 1140 1123">Numeral 5</td> <td data-bbox="1143 1030 1464 1123">Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles</td> </tr> <tr> <td data-bbox="821 1128 1140 1334"><u>Numeral 6</u></td> <td data-bbox="1143 1128 1464 1334"><u>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</u></td> </tr> </tbody> </table>	COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR	Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien	Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.	Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.	Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.	Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles	<u>Numeral 6</u>	<u>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</u>
COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR																										
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien																										
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.																										
Numeral 3	Multa General tipo 34; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>																										
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>																										
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles																										
COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR																										
Numeral 1	Multa General tipo 3; Destrucción de bien																										
Numeral 2	Multa General tipo 4; Destrucción de bien.																										
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.																										
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.																										
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles																										
<u>Numeral 6</u>	<u>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</u>																										
<p>Parágrafo 3°. Quien reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente artículo será objeto de suspensión definitiva de la actividad económica que desempeñe. Tratándose de compañías con presencia de marca en la calle, estas serán las responsables del pago de la multa y las demás medidas correctivas previstas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 5°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.</p>	<p>Parágrafo 3°. Quien reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente artículo será objeto de suspensión definitiva de la actividad económica que desempeñe. Tratándose de compañías con presencia de marca en la calle, estas serán las responsables del pago de la multa y las demás medidas correctivas previstas en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 3°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4°. El Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud definirán semestralmente las sustancias psicoactivas que creen dependencia e impacten la salud, así como sus dosis mínimas permitidas.</p>																										
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 1801 de 2016 “<i>Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 38. Comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes. Los siguientes comportamientos afectan la integridad de los niños, niñas y adolescentes y por lo tanto no deben realizarse. Su incumplimiento da lugar a medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido por la normatividad vigente sobre la materia y de la responsabilidad penal a que haya lugar:</p> <p>1. Permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los lugares donde:</p> <p>(...)</p> <p>e) Se realicen actividades de diversión destinadas al consumo de bebidas alcohólicas y consumo de cigarrillo, tabaco y sus derivados y sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal–;</p> <p>(...)</p> <p>5. Facilitar, distribuir, ofrecer, comercializar, prestar o alquilar, cualquiera de los siguientes elementos, sustancias o bebidas, a niños, niñas o adolescentes:</p> <p>(...)</p>	<p>ELIMINAR EL ARTÍCULO 3°</p>																										

TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA																								
<p>b) Bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– o cualquier sustancia que afecte su salud; (...) </p> <p>6. Inducir a niños, niñas o adolescentes a:</p> <p>a) Consumir bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, sustancias psicoactivas o cualquier sustancia que afecte su salud;</p> <p>Parágrafo 6°. A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas:</p>																									
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="155 597 474 649">COMPORTAMIENTOS</th> <th data-bbox="480 597 802 649">MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="155 659 474 834">Numeral 1</td> <td data-bbox="480 659 802 834">Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 844 474 896">Numeral 2</td> <td data-bbox="480 844 802 896">Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 906 474 958">Numeral 3</td> <td data-bbox="480 906 802 958">Multa General tipo 4. Destrucción de bien.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 968 474 1020">Numeral 4</td> <td data-bbox="480 968 802 1020">Multa General tipo 1.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1030 474 1205">Numeral 5</td> <td data-bbox="480 1030 802 1205">Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1215 474 1391">Numeral 6</td> <td data-bbox="480 1215 802 1391">Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1401 474 1452">Numeral 7</td> <td data-bbox="480 1401 802 1452">Multa General tipo 2.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1463 474 1514">Numeral 8</td> <td data-bbox="480 1463 802 1514">Suspensión definitiva de actividad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1524 474 1576">Numeral 9</td> <td data-bbox="480 1524 802 1576">Multa General tipo 4.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1586 474 1638">Numeral 10</td> <td data-bbox="480 1586 802 1638">Suspensión temporal de actividad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="155 1648 474 1700">Numeral 11</td> <td data-bbox="480 1648 802 1700">Multa General tipo 4.</td> </tr> </tbody> </table>	COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR	Numeral 1	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia</u>	Numeral 2	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.	Numeral 3	Multa General tipo 4. Destrucción de bien.	Numeral 4	Multa General tipo 1.	Numeral 5	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>	Numeral 6	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>	Numeral 7	Multa General tipo 2.	Numeral 8	Suspensión definitiva de actividad.	Numeral 9	Multa General tipo 4.	Numeral 10	Suspensión temporal de actividad.	Numeral 11	Multa General tipo 4.	<p>Artículo 4°. Modifíquense los numerales 7, 8 y el parágrafo 2° y adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “<i>Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (...) </p> <p>7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejos de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p>
COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR																								
Numeral 1	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia</u>																								
Numeral 2	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.																								
Numeral 3	Multa General tipo 4. Destrucción de bien.																								
Numeral 4	Multa General tipo 1.																								
Numeral 5	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>																								
Numeral 6	Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad. Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u>																								
Numeral 7	Multa General tipo 2.																								
Numeral 8	Suspensión definitiva de actividad.																								
Numeral 9	Multa General tipo 4.																								
Numeral 10	Suspensión temporal de actividad.																								
Numeral 11	Multa General tipo 4.																								
<p>(...)</p> <p>Parágrafo 8°. Quien en el término de un año contado a partir de la aplicación de la medida reincida en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente capítulo que dan lugar a la medida de suspensión temporal, será objeto de suspensión definitiva de la actividad y tendrá arresto por 24 horas.</p>																									

TEXTO RADICADO		MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA	
<p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos, centros deportivos, parques regionales, metropolitanos, zonales, vecinales y de bolsillo y zonas comunes de propiedad horizontal.</p> <p>Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:</p>		<p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos, centros deportivos, parques regionales, metropolitanos, zonales, vecinales y de bolsillo y zonas comunes de propiedad horizontal:</p> <p>(...)</p> <p><u>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, de conformidad con el parágrafo 5° del presente artículo.</u></p> <p>Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:</p>	
COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR DE MANERA GENERAL	COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.	Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.	Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;	Numeral 3	Multa General tipo 4; reparación de daños materiales de muebles; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles;
Numeral 4	Multa General tipo 1.	Numeral 4	Multa General tipo 1.
Numeral 5	Multa General tipo 3; reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.	Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes	Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes
Numeral 7	Multa General tipo 3 ; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).	Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD).
Numeral 8	Multa General tipo 3 ; Destrucción de bien. <u>Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.)</u>	Numeral 8	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.):
Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.	Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 10	Multa General tipo 4.	Numeral 10	Multa General tipo 4.
Numeral 11	Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.	Numeral 11	Multa General tipo 4; Programa o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.	Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.
		<u>Numeral 13</u>	<u>Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</u>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA
<p>(...) <u>Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro y los horarios para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.</u></p>	<p>(...) Parágrafo 5°. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, por iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro y los horarios para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos. Dicha reglamentación deberá realizarse a los seis (6) meses de promulgación de la presente ley.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos: Artículo 89. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones: 8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto- punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para lo cual, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes. Parágrafo 1°. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal. Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) garantizará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.</p>	<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos: Artículo 89. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones: 8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto- punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para lo cual, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, deberán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores o consumidor de drogas y proteger a nuestros jóvenes. Parágrafo 1°. El reconocimiento biométrico facial será aceptable como medio probatorio para imponer las medidas correctivas previstas en el Código Nacional de Policía y Convivencia y/o en los procesos penales que se adelanten por delitos contra la salud pública previstos en el Capítulo II del Título XIII del Código Penal. Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, garantizará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.</p>
<p>Artículo 6°. Los municipios y distritos deberán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo del espacio público con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y protección social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Parágrafo. Corresponderá al Fonsecon, o a la entidad que haga sus veces, financiar el mantenimiento de las cámaras de TV y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.</p>	<p>Artículo 5°. Los municipios y distritos deberán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo del espacio público de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y protección social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Parágrafo. Corresponderá al Ministerio del Interior, Fonsecon, o a la entidad que haga sus veces, financiar el mantenimiento de las cámaras de TV y demás infraestructura de vigilancia necesaria para cumplir con el objeto del presente artículo.</p>
<p>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

Proposición

Bajo las anteriores consideraciones, rindo informe de ponencia favorable para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en consecuencia, muy respetuosamente solicito dar primer debate al proyecto de ley 112 de 2018 Cámara:

“Por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y

distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,


ERWIN ARIAS BETANCUR
 Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2018 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

CAPÍTULO I

Entornos escolares

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2° y adiciónese un numeral y dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, en los siguientes términos:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR
Numeral 3	Multa General tipo 4; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA PARA APLICAR
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 6	Multa General tipo 4. Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes

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

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

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

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

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

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

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

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

Cordialmente,



ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara

PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2018

Doctor

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Cristancho:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión VII de la

Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, *por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones*, en los términos que se describen en el documento adjunto.

Atentamente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Santander

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
 DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 CÁMARA**

por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Mirando los antecedentes de este proyecto encontramos que esta iniciativa fue tramitada anteriormente por el Partido Político Mira desde el año 2007, sin embargo, debido a la alta carga de la agenda legislativa fueron archivados, a continuación, relacionamos los números con los que quedaron radicados:

- **Proyecto de ley número 254 de 2007 Cámara**, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 19 de 2007 Cámara** *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 22 de 2009 Cámara**, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 08 de 2010 Cámara**, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 31 de 2011 Senado**, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 23 de 2012 Senado**, *por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.*

El presente proyecto tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

2. Contenido del proyecto de ley

Con este proyecto se pretende garantizar y proteger los derechos de los vendedores informales, los cuales están inmersos en una precariedad laboral a raíz de las medidas administrativas que han buscado recuperar el espacio público.

De acuerdo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se debe velar por armonizar la protección del espacio público con el derecho a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Los lineamientos que se pretenden en este proyecto están orientados a tratar de disminuir el impacto negativo que trae consigo la ejecución de políticas públicas que buscan la recuperación del espacio público.

Los vendedores informales en este proyecto de ley se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Vendedores Informales Ambulantes:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.
- b) **Vendedores Informales Semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.
- c) **Vendedores Informales Estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, case-tas o elementos similares.
- d) **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.
- e) **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año.

Otro aspecto fundamental del proyecto es que deja en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social lo concerniente a la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales, con la coordinación de otras entidades competentes y el apoyo de los entes territoriales.

4. Marco Jurídico del Proyecto.

Para el presente proyecto de ley, los autores realizaron una presentación de normas a nivel Constitucional y jurisprudencia que sirven de parámetro para determinar la validez y constitucionalidad dentro del ordenamiento jurídico de esta iniciativa, como se detalla a continuación:

Marco Constitucional

Como fundamentos constitucionales se encuentran los artículos 13, 53, 54 y 334:

Artículo 13. “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (Subrayado fuera de texto).

Artículo 53. “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad...”

Artículo 54. “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los

minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”. (Subrayado fuera de texto)

El artículo 334 en su inciso 2º, plantea que “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones, adicionalmente en el Parágrafo dispone que: “al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Jurisprudencia

Respecto al tema de los vendedores informales los últimos pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional son los siguientes:

Sentencia T-257/17 27 de abril de 2017. En este fallo la Corte Constitucional le ordena a la Alcaldía Distrital de Santa Marta suspender el proceso de restitución del espacio público en un sector de la ciudad, hasta tanto no se les ofrezca a los vendedores afectados políticas, programas y medidas que no afecten o pongan en riesgo su situación socioeconómica. Allí se reafirma que los trabajadores informales gozan de protección constitucional cuando se fundamenta en la confianza legítima y les deben respetar el derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital.

Sentencia C-211/17 5 de abril de 2017. En esta sentencia la Corte condicionó la exequibilidad de los parágrafos 2º (num. 4º) y 3º del artículo 140 del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 del 2016), M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo, en el entendido que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

Sentencia T-067/17 3 de febrero de 2017. En esta sentencia la corte argumenta que el proceso de recuperación de bienes fiscales o de uso público no puede desconocer el principio de confianza legítima, y trae a colación que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa que en los

procedimientos policivos de desalojo de bienes que pertenezcan al Estado a los vendedores se les debe reubicar de forma que se concilie el derecho al espacio público con el derecho al trabajo.

Sentencia T-692/16 12 de diciembre de 2016.

En esta ocasión la Corte Constitucional señaló que no se pueden adoptar medidas desproporcionadas sobre vendedores informales para preservar el espacio público.

También hizo referencia a que producto de la inequidad social se genera el comercio informal y la grave afectación a los derechos fundamentales de las personas que se dedican a estas actividades, lo anterior implica que el Estado debe ofrecer medidas efectivas para disminuir los efectos negativos asociados a la recuperación del espacio público.

5. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa

En una sociedad tan inequitativa como la colombiana, las personas menos favorecidas se ven en la tarea de buscar la manera de proveer su sustento y el de sus familias.

Según cifras del estudio del DANE sobre empleo informal y seguridad social tenemos que:

- La proporción de ocupados informales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 47,0% y 48,1%, respectivamente.
- La proporción de ocupados formales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 53,0% y 51,9%, respectivamente.
- El porcentaje de ocupados que cotizó a pensión en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil mayo-julio de 2018 fue 50,7% y 49,3% respectivamente.¹

Informalidad por ciudades

De las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentan mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M.² (69,0%), Sincelejo (64,2%) y Santa Marta (62,2%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron:

Manizales A.M. (39,6%), Bogotá, D.C. (41,6%) y Medellín A.M. (42,4%).

¹ Nota: La definición adoptada por el DANE para la medición del empleo informal, se remite a la resolución 15ª CIET de la OIT de 1993 y a las recomendaciones del grupo de DELHI (grupo de expertos convocado por Naciones Unidas para la medición del fenómeno informal). Estas indican que la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas debe ser hasta cinco trabajadores, excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del Gobierno.

² Hace referencia al área metropolitana

- Por rama de actividad, el 42,8% de la población ocupada informal en 13 ciudades y áreas metropolitanas se concentró en comercio, hoteles y restaurantes en el trimestre móvil mayo-julio de 2018. En 23 ciudades y áreas metropolitanas, la rama de comercio, hoteles y restaurantes registró una proporción de 42,9%.
- Por posición ocupacional, la población ocupada informal estuvo principalmente compuesta por Trabajadores por cuenta propia en el trimestre móvil mayo-julio de 2018, los cuales representaron el 60,7% de dicha población en el total de 13 ciudades y áreas metropolitanas. En 23 ciudades y áreas metropolitanas esta proporción fue 62,4%.

En vista de esas cifras el Estado debe plantearse la elaboración de una política pública pensada en esta población, que pueda ser implementada tanto en Bogotá como en el resto del país.

Conforme al artículo 1° del Decreto 4108 de 2011 (Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo) el Ministerio del Trabajo debe fomentar políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones.

El Objetivo 8 Trabajo Decente y Crecimiento económico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, entre sus metas plantea:

Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Finalmente considero que se debe velar por ofrecer alternativas y oportunidades laborales a los vendedores informales para mejorar sus condiciones de vida y las de su núcleo familiar, a su vez es indispensable ofertar cursos de formación en diferentes áreas u oficios con lo cual sería más fácil su vinculación en el mercado laboral.

6. Impacto Fiscal

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto, no genera impacto fiscal tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

7. Pliego de Modificaciones

Se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:</p> <p>b) Desarrollar programas de capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través de instituciones capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</p>	<p>Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:</p> <p>b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</p>
<p>Artículo 5°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, será la entidad encargada de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales. Las entidades territoriales suministrarán la información requerida para la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales.</p> <p>Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de:</p> <p>a) entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;</p> <p>b) organizaciones de vendedores informales;</p> <p>c) entes de control;</p> <p>d) la academia.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.</p>	<p>Artículo 5°. El Ministerio del Trabajo en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, será la entidad encargada de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales. Las entidades territoriales suministrarán la información requerida para la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales.</p> <p>Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de:</p> <p>a) entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;</p> <p>b) organizaciones de vendedores informales;</p> <p>c) entes de control;</p> <p>d) la academia.</p> <p>El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.</p>

8. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones**, con base en las modificaciones propuestas en el texto que se

adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2017 CÁMARA

por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

Artículo 2°. La Política Pública de los vendedores informales, constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

Artículo 3°. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:

- a) **Vendedores Informales Ambulantes:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.
- b) **Vendedores Informales Semiesticionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones

rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

- c) **Vendedores Informales Estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.
- d) **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.
- e) **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año.

Artículo 4°. La política pública de los vendedores informales deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a) Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas.
- b) Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- c) Fomentar proyectos productivos para los vendedores informales.
- d) Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales.
- e) Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones.
- f) Impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informarles, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios.
- g) Reglamentar el registro único de vendedores informales, el cual deberá ser actualizado periódicamente.

Artículo 5°. El Ministerio del Trabajo en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes, será la entidad encargada de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales. Las entidades territoriales suministrarán la información requerida para

la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los vendedores informales.

Parágrafo. Para la elaboración de la política pública de los vendedores informales, se tendrá en cuenta la participación de:

- a) Entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal, y demás entidades que adelanten proyectos para los vendedores informales;
- b) Organizaciones de vendedores informales;
- c) Entes de control;
- d) La academia.

El Ministerio del Trabajo reglamentará los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 6°. En el desarrollo de políticas, programas y proyectos orientados a la recuperación de espacio público, como consecuencia de la ocupación indebida por parte de vendedores informales, los Alcaldes municipales y distritales, deberán garantizar el derecho al trabajo de vendedores, con observancia de los principios del debido proceso, buena fe y confianza legítima.

No se podrán adelantar acciones policivas para la recuperación de espacio público, hasta tanto, no se garanticen las medidas correspondientes para la estabilización socioeconómica, de los vendedores informales que se encuentren en el registro único de vendedores informales.

Artículo 7°. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, será la entidad encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública de los vendedores informales.

Artículo 8°. En desarrollo del principio de descentralización, el gobierno nacional, y los entes territoriales desarrollarán programas, proyectos y acciones orientadas a garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2017 CÁMARA

por la cual la nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor Libertadora del Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño y el Lancero, Sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la campaña libertadora del Siglo XIX.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Tame del departamento de Arauca, Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación, en su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia” de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

Artículo 2°. Reconózcase y resáltese la inmensa labor del Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño, por su aporte político y militar para la organización del ejército libertador.

Artículo 3°. Reconózcase y resáltese, al lancero Tameño Inocencio Chincá por su valentía y bravura en la Batalla del Puente de Boyacá, donde nació la Independencia de nuestra Nación.

Artículo 4°. EL Ministerio de Defensa, el departamento de Arauca y el Municipio de Tame, fortalecerán “el encuentro de bandas rítmicas” que se realiza el 12 de junio de cada año, en homenaje al nacimiento del Glorioso Ejército de Colombia. El cual se denominará Marcha de la Libertad. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Defensa Nacional para apoyar con las autoridades locales la financiación, sostenimiento, promoción, organización y desarrollo de tal evento. El Ministerio de Cultura y el comando del Ejército Nacional podrán brindar apoyo y financiación para la realización del evento.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Arauca y al municipio de Tame en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del Municipio de Tame de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 6°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Arauca y la alcaldía de Tame rendirán homenaje al Municipio de Tame, al Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño, al lancero Sargento Inocencio Chincá.

Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Tame del departamento de Arauca:

1. Construcción, adecuación, mejoramiento, reparación y conservación del Colegio Inocencio Chincá.
2. Adecuación, mejoramiento, reparación y conservación del Parque Central General Francisco de Paula Santander.
3. Construcción y adecuación del pasaje peatonal empedrado de una sola vía “Ramón Nonato Pérez”, que circunda con la casa del Coronel Ramón Nonato, comando del Ejército de los Llanos.

Artículo 7°. Se autoriza al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Cultura, financie una investigación sobre la historia extensa del municipio de Tame, la cual deberá ser adelantada con el mayor rigor histórico-científico.

Artículo 8°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC) producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de Patrimonio Histórico y Cultural de Tame del departamento de Arauca, destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales, culturales y económicos del municipio.

Artículo nuevo. El Gobierno nacional, la Gobernación de Arauca y la Alcaldía de Tame quedan facultados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación década vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.


ENEIRO RINCÓN VERGARA
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2018

En Sesión Plenaria del día 4 de septiembre de 2018, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de

ley número 193 de 2017 Cámara, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “cuna de la Libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor Libertadora del Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño y el Lancero, sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la campaña Libertadora del Siglo XIX*”. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 008 de septiembre 4 de 2018, previo su anuncio en la Sesión del día 28 de agosto de 2018, correspondiente a la Acta número 007.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE
2017 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional -Sede Caribe y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Cesar, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional - Sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional - Sede Caribe”, cuyo recaudo se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad, equipos de laboratorio, dotación y fortalecimiento de bibliotecas e investigación.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Cesar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Los actos que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento

del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Cesar para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional - Sede Caribe.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 7°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) y en plazo de quince (15) años, a partir de su vigencia.

Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Tercera de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.



CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2018

En Sesión Plenaria del día 4 de septiembre de 2018, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional -Sede Caribe y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 008 de septiembre 4 de 2018, previo su anuncio en la Sesión del día 28 de agosto de 2018, correspondiente al Acta número 007.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2018

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA
SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 396 de 2018.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa se orienta a desplegar una serie de medidas dirigidas a apaciguar las condiciones de inestabilidad de las personas que están vinculadas mediante contratos de prestación de servicios, es así como dentro de su articulado en el marco del régimen de garantías laborales para los contratistas, en lo atinente al Sector Salud, se prevé:

Artículo 13. *Acceso a cajas de compensación familiar y simplificación de las cotizaciones a seguridad social.*

[...]

Parágrafo. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social, y Trabajo, realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud y pensión que deban realizar los contratistas que perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependiente o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios.

[...]

Desde esta óptica, se tiene que el precepto en cita acorde con la normatividad vigente, tanto de orden legal como reglamentario, lo tornarían innecesario.

2. CONSIDERACIONES

2.1. En primer lugar, es conducente retomar la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional sobre la materia, en cuanto ha sostenido que los contratos de prestación de servicios se caracterizan porque:

[...] la prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer en la cual la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato; la vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y e[s] indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por consiguiente, cuando se ejecutan este tipo de contratos no es admisible exigir el pago de prestaciones sociales propias de la regulación prescrita en el Código Sustantivo del Trabajo [...]¹.

Como se desprende del fragmento, la naturaleza de esta modalidad contractual *prima facie* es diferencial del vínculo laboral, no obstante, como ya se anotó existen normas en el ordenamiento jurídico que posibilitan lo contemplado en el parágrafo del artículo 13 del proyecto de ley.

2.2. En segundo lugar, es conveniente recordar que el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, *por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan*

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-903 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

otras disposiciones, estipula la base de cotización determinando lo siguiente:

Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

[...]

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

Parágrafo 1°. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base. [Énfasis fuera del texto].

Bajo esta perspectiva, es claro que cada uno de los eventos que pueden llegarse a configurar de conformidad con lo resaltado del parágrafo y dentro de lo cual están inmersos los contratos de prestación de servicios, podrá acumularse siempre que no se supere el máximo de los 25 smlmv, cuya misma base de cotización deberá aplicarse para salud.

Aquí, es dable indicar que existe una obligación de cotizar al sistema por parte de todos y cada uno de los afiliados con capacidad de pago y, de esta forma, es comprensible que quienes perciben honorarios de un contrato tienen mayores ingresos, por lo que consecuentemente cuentan con los recursos para hacer el respectivo aporte.

2.3. En tercer lugar, en lo que atañe a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), es oportuno precisar que se

constituye como una ventanilla virtual que permite a todas las personas y empresas pagar sus aportes al Sistema de la Protección Social de manera integrada, es decir, para Salud, Pensiones, Riesgos Laborales, Cajas de Compensación, Sena e ICBF. Este instrumento liquida los aportes que deben ser pagados de conformidad con las normas que rigen cada subsistema y le informa a la persona el valor total que debe pagar y el subtotal por cada subsistema, esta herramienta se encuentra parametrizada de acuerdo con la normativa que rige el Sistema de Seguridad Social Integral regulando el pago de los mismos.

Igualmente, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) tiene contemplada y parametrizada la cotización para **todos los trabajadores independientes** incluidos los contratistas con contrato de prestación de servicios personales, no siendo necesaria una reglamentación adicional para el pago de aportes de este tipo de población, más aún cuando recientemente se expidió el Decreto 1273 de 2018: “Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo”, acto administrativo que reglamentó la cotización mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral a cargo de los trabajadores independientes, así como la retención de aportes de aquellos que celebren un contrato de prestación de servicios personales, para lo cual esta cartera está adelantando lo pertinente para ajustar la estructura de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas, existe normatividad de base en el ámbito del Sistema de Seguridad Social Integral y, particularmente, en el Sector Salud, por tanto, se solicita omitir lo contemplado en el parágrafo del artículo del 13 del proyecto de ley sub examine.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

C O N T E N I D O

Gaceta número 765 - Viernes, 28 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto de articulado al Proyecto de ley número 075 de 2018 Cámara, Por el cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.....	5
Ponencia positiva para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 100 de 2017 Cámara, por la cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.....	22

TEXTO DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 193 de 2017 Cámara, por la cual la nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Tame del departamento de Arauca, exaltando su condición de “Cuna de la Libertad de Colombia”, reconociendo y resaltando la inmensa labor Libertadora del Coronel y Párroco Fray Ignacio Mariño y el Lancero, Sargento Inocencio Chincá, por los acontecimientos históricos de la campaña libertadora del Siglo XIX.....	28
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 036 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional -Sede Caribe y se dictan otras disposiciones.....	29

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, por medio de la cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.....	30
---	----