**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2019 CÁMARA**

Bogotá, D. C., 07 octubre de 2019

Presidente

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 004 de 2019 Cámara, “***por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad”.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 004 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.”*

Conforme a lo previsto en la reglamentación interna, el informe se presenta en tres ejemplares impresos y en medio magnético (CD). El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

El 20 de julio de 2019 fue radicado el Proyecto de Ley Nº 004 de 2019 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad; por iniciativa del Congresista Jaime Felipe Lozada Polanco, Honorable Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 655 de 2019 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 3º de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara mediante Acta Nº 009 del 04 de septiembre de 2019 designó como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes Juan Manuel Daza Iguarán -C-, Buenaventura León León -C-, Jorge Méndez Hernández, Hernán Gustavo Estupiñan Calvache, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano.

De conformidad con lo anterior, por instrucciones del Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y en atención a la solicitud radicada por los representantes ponentes, se concedió prórroga para rendir ponencia para primer debate.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Ley inicialmente pretende introducir al ordenamiento jurídico, normas sin articulación, creando vacíos interpretativos y luego hace una remisión al Código Nacional de Policía. Por ello, se propone modificar la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público. Lo anterior, con el fin de garantizar la especial protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley 004 de 2019 Cámara contiene cuatro artículos incluyendo la vigencia. En el artículo primero se presenta una modificación al inciso C del numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, donde se establece una prohibición frente al consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público.

El artículo segundo, por su parte presenta una excepción a mencionada prohibición, únicamente frente al consumo de alcohol, siempre y cuando el Alcalde reglamente el consumo de dichas bebidas en sus territorios durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales. De conformidad con lo anterior, el artículo tercero establece las sanciones que tendrán lugar en caso de incumplir con lo estipulado y finalmente, el artículo cuarto determina la vigencia en cuestión.

**IV. CONSIDERACIONES**

**1. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto, modificar la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas, en presencia de menores de edad, en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trascienden a lo público, para tal fin es necesario reconocer la importancia de hacer explícita la protección especial de los derechos de los niños y niñas, consagrada desde la declaración de Ginebra donde se hace mención a la obligación por parte de los estados de reconocer el derecho de los niños a disponer de los medios para su desarrollo material y moral, seguido por la declaración Universal de los derechos Humanos de naciones unidas que entró a proclamar por primera vez, que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

En el ámbito Interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 19, estableció el derecho de los niños y niñas a ser protegidos conforme a su condición de personas menores de edad, en 1959, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el primer instrumento no vinculante en materia de derechos de los niños y las niñas, a saber, la Declaración sobre los Derechos del Niño (DDN). En esta se reconoce que los niños y niñas deben gozar de una protección especial, para lo cual, se debe atender al principio del interés superior del niño. (Compilación de la Normativa internacional y nacional en materia de Derechos de los Niños, las Niñas y Adolescentes Autora: ANA MARÍA JIMÉNEZ PAVA).

El anterior marco normativo llega a su punto culmen con la promulgación de la Convención Internacional sobre los Derechos del niño (CDN), adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 en la cual se estableció un catálogo amplio de derechos de los niños y las niñas, los principios especiales para la interpretación de las normas allí contenidas, las reglas mínimas de aplicación de los sistemas de responsabilidad juvenil y adopciones, entre otros mecanismos, de donde se obtiene el primer punto a resaltar dentro del presente proyecto de ley que es el reconocimiento del principio del interés superior de los niños y niñas como un instrumento de interpretación y aplicación a los estados partes que lo adoptaron.

Es importante resaltar que en países como Colombia en donde prevalece una situación de conflicto armado y en la cual los niños y niñas tienen un mayor grado de vulnerabilidad esta normatividad de carácter internacional tiene una aplicación especial en el marco del bloque de constitucional.

Por otra parte Constitucionalmente el proyecto de ley se fundamenta en el artículo 44 donde se establece que:

*”Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.*

*Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”*

Teniendo en cuenta el siguiente texto la norma constitucional reconoce en el estado Colombiano los intereses superiores de los menores procurando su desarrollo armónico e integral, en concordancia con el artículo 1 donde se establece que en el marco del estado social y democrático de derecho el respeto a la dignidad humana de los niños, niñas y adolescentes se constituye como pilar fundamental del Estado colombiano, razón por la cual el proyecto de ley se materializa en promulgar una ley en la que se evidencia la supremacía de la protección a los menores desde los diferentes estamentos sociales como lo son la familia y la sociedad.

Ahora bien en el marco legal Colombiano se ratificó la Convención de los derechos de los niños mediante la ley 12 de 1991, y a su vez se obligó a adoptar la legislación interna en el marco del reconocimiento de la superioridad de los derechos de los niños y niñas, razón por la cual en con la promulgación de la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, se incorporó al bloque de constitucionalidad la importancia de los intereses superiores de los niños y niñas y la protección a los mismos.

Con la adopción por parte del estado Colombiano del siguiente grupo normativo:

1. Ley 12 de 1991 “Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989”.
2. Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.
3. Conpes 3629 de 2009 “Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley”.
4. Ley 173 de 1994 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños, suscrito en la Haya en 1980”.
5. Decreto 0859 de 1995 “Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador”.
6. Ley 375 de 1997 “Por la cual se crea la Ley de la juventud y se dictan otras disposiciones”.
7. Ley 470 de 1998 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, hecha en México en 1994”.
8. Ley 515 de 1999 “Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión de Empleo", adoptada por la OIT, en 1973”.
9. Ley 670 de 2001 “Por medio de la cual se desarrolla parcialmente el art. 44 de la C.P para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por manejo artículos pirotécnicos o explosivos”.
10. Ley 679 de 2001 “Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores”.
11. Ley 704 de 2001 “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”.

Se da prioridad a la primera infancia garantizando sus derechos para el desarrollo integral desde los diferentes aspectos como el social y psicológico, toda vez que acciones puntuales para la protección de sus derechos hace decisivo la estructura de personalidad y comportamiento dentro de un entorno social, en la medida del reconocimiento de la superioridad de sus derechos.

Así las cosas se concluye que una vez analizada la parte normativa se establece el principio del interés superior de los niños y niñas en relación con decisiones y medidas que afecten su bienestar y la reglamentación en legislación, políticas públicas, decisiones administrativas y judiciales y que así se ponderen derechos fundamentales para el resto del conglomerado social debe prevalecer el principio del interés superior del niño. Ello incluye las medidas que los afecten directamente como el hecho de que estar expuestos al consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativo.

**1.1. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL**

La Corte Constitucional mediante Sentencia 253 de 2019 declaró la inexequibilidad de las expresiones “alcohólicas, psicoactivas o” contenidas en el Artículo 33 (literal c, numeral 2) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) y las expresiones “bebidas alcohólicas” y “psicoactivas o” contenidas en el Artículo 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

En este fallo la Corte Constitucional no realizó un estudio estricto de ponderación de los derechos fundamentales en choque, basado en la teoría de argumentación jurídica del profesor alemán Robert Alexy, vinculada al positivismo metodológico o conceptual y la filosofía analítica. La doctrina precedente de la Corte había tenido adherencia al sistema de ponderación de Alexy, denominado neoconstitucionalismo; corriente que parte de considerar que por debajo de los enunciados constitucionales (derecho positivo) existe una estructura axiológica de valores objetivos. El neoconstitucionalismo –al igual que el derecho natural- adhiera a la tesis monista según la cual, existe un vínculo necesario entre el derecho y la moral en oposición al positivismo metodológico o conceptual que adhiera a la tesis dualista (separación entre derecho y moral). Para el caso en concreto, la Corte se limitó a realizar un estudio del espíritu del legislador en el trámite de la norma que desde el positivismo el legislador quiso advertir la naturaleza constitucional de la norma, y un somero y enunciativo juicio de proporcionalidad, racionalidad y necesidad.

*La ley de ponderación puede sintetizarse en la siguiente regla: “cuanto mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”[[1]](#footnote-1).*

Sería inadecuado afirmar que la Corte cambió la doctrina de ponderación de Robert Alexy por la de cualquier otro constitucionalista contemporáneo o la postura no positivista de Ronald Dworkin (2002), para quien el positivismo sólo tiene en cuenta las normas jurídicas, y deja sin explicar otros componentes del derecho de gran importancia, como los principios, quien también rechaza asimismo la tesis de la separación entre Moral y Derecho. Es más, la Corte no hace referencia expresa a ninguna corriente o doctrina constitucional, se limita a enunciar las exposiciones de motivos del trámite legislativo y posteriormente a afirmar que:

*“Una vez ha sido presentado el contexto normativo en que se encuentran las reglas legales acusadas en el presente proceso, pasa la Sala a analizar el texto de cada una de las normas legales que las contienen”.*

El único intento de ponderación de derechos que hace la Corte es que ningún derecho fundamental es absoluto, pero que no sea absoluto, no quiere decir que no pueda protegerlo como absoluto sobre los demás, de la siguiente manera: 6.1.1. (…) No obstante, reconocer que ningún derecho fundamental es absoluto bajo un estado (SIC) social y democrático de derecho no implica, en modo alguno, aceptar que toda limitación que se imponga a un derecho en virtud de la protección de los derechos de los demás, sea razonable y proporcionada constitucionalmente.

Posteriormente la Corte afirma que de acuerdo con los accionantes en el presente caso la dignidad humana estaría comprometida por cuenta de las reglas legales acusadas, afectando así el libre desarrollo de la personalidad que garantiza la autonomía a toda persona y que en ese orden de ideas, “las personas no podrían vivir como quieren”, discriminandolos y excluyéndose.

También dice la Corte que las normas acusadas entran en tensión con derechos como la libertad de conciencia y religiosa “a sujetos de especial protección como personas afectadas en su salud, minorías étnicas y culturales, o habitantes de la calle, o los derechos de autogobierno y autonomía territorial”.Pero no se pregunta la Corte si los habitantes de calle en realidad quieren estar así, o si sus vidas son consecuencia lógica del consumo de alucinógenos, en tensión con derecho a la salud y a la vida, este último de carácter absoluto.

La Corte Constitucional en este fallo contradice su propia jurisprudencia sobre uso de dosis personal, en especial la Sentencia 221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria: En ese mismo orden de ideas puede el legislador válidamente, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, desconocidos por las disposiciones que serán retiradas del ordenamiento, regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, como sucede en la actualidad con el alcohol y el tabaco. Es ésa, materia propia de las normas de policía. Otro tanto cabe predicar de quienes tienen a su cargo la dirección de actividades de instituciones, públicas o privadas, quienes derivan de esa calidad la competencia de dictar reglamentos internos que posibiliten la convivencia ordenada, dentro de los ámbitos que les incumbe regir[[2]](#footnote-2).

¿Entonces podría decirse que en virtud del libre desarrollo de la personalidad, se puede fumar en espacios cerrados, o conducir en estado de embriaguez? Según el pronunciamiento de la Corte sí, dado que entre tanto no se produzca un resultado lesivo para los derechos de los demás, se pueden ejercer dichas actividades.

Para la Corte cualquier tipo de consumo de bebidas o sustancias no implica necesariamente, una afectación de los fines que se busca proteger como la afectación de la tranquilidad como consecuencia de las riñas, por el contrario para la Corte “la evidencia y el sentido común parecen sugerir lo contrario”. Esto es que el consumo de sustancias hace que la gente sea más pacífica. (Numeral 6.2.3.1)

Así las cosas, la Sentencia 253 de 2019, carece categóricamente de alguna doctrina constitucional aceptada, la hermenéutica jurídica conocida como proporcionalidad, racionalidad y necesidad, se encuentran en desuso por su subjetividad, dentro del neoconstitucionalismo. Es un fallo desacertado dado que no respeta el precedente jurisprudencial sobre afirmar que el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, dado que para la Corte es desproporcionado afirmar que el consumo de licor y sustancias psicoactivas en parques y espacios públicos vulneran la tranquilidad y las relaciones respetuosas.

Uno de los argumentos de este histórico fallo de la Corte para soportar la decisión, es que cuando las amigas consumen empanadas y cerveza en horario laboral en los parques se quedan dormidas y por eso no son peligrosas, así: Tal es el caso de un par de personas amigas que una tarde, mientras hacen diligencias, paran sus labores para comerse una empanada con un par de cervezas en un parque. Hay personas a las que el consumo de bebidas alcohólicas, incluso excesivas, puede llevarla (SIC) a dormirse o quedarse sin mayor movilidad, pero nunca a estar en condiciones de actividad, y mucho menos a tener fuerzas para atacar a los demás o afectar la tranquilidad o las relaciones respetuosas.

* **LEY DE PONDERACIÓN Y FÓRMULA DE PESO:**

La ponderación es un método para resolver conflictos entre principios o derechos.

Con la finalidad de evitar juicios subjetivos sobre la ponderación de derechos, a continuación, se realiza el análisis de colisión de estos, con base en la ley de ponderación y fórmula de peso del doctrinante neoconstitucionalista Robert Alexy:

**DENOMINACIÓN:**

**P:** Principio

**PC:** Peso Concreto, el cual es el grado de afectación actual que está presentando el principio.

**PA:** Peso Abstracto, le corresponde la importancia respecto al derecho o principio.

Los anteriores se miden de la siguiente manera:

**Leve =** 1

**Media =** 2

**Intensa =** 4

**PS:** Peso Empírico, es el grado de afectación futura con la implementación de la medida propuesta.

**MEDICIÓN:**

**Improbable** (1/4) = 0.25

**Plausible** (1/2) = 0.5

**Segura** (1) = 1

**FÓRMULAS:**

P1P2 = P2P1 =

* **CASO EN CONCRETO:**

Una persona consumidora de estupefacientes o alcohol pretende consumir en un espacio donde hay niños, la comunidad le solicita no consumir esas sustancias en frente de los niños por afectación de sus derechos, el consumidor alega su libre desarrollo a la personalidad.

**P1:** Derecho de los Niños.

**PC =** Medio (2), Porque los niños no están consumiendo directamente pero sí podrían estar siendo inducidos al consumo temprano.

**PA =** Intenso (4), Porque todos los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**PS =** Seguro (1), Porque al prevalecer el derecho al libre desarrollo de la personalidad se permitiría el consumo de estupefacientes o alcohol en espacios donde hay niños, vulnerando así el derecho de los mismos.

**P2:** Derechos al libre desarrollo de la personalidad.

**PC =** Leve (1), Porque la persona que pretende consumir tiene la libertad de hacerlo en cualquier parte, pero en ausencia de niños.

**PA =** Medio (2), Porque el derecho al libre desarrollo de la personalidad está limitado por los derechos de los demás.

**PS =** Improbable (1/4), Porque al no permitir el consumo de estupefacientes o alcohol en espacios donde hay niños no se le estaría vulnerando a los consumidores su derecho al libre desarrollo de la personalidad porque el mismo nunca podría ser absoluto.

P1P2 = = 16

P2P1 = = 0,0625

Consecuencialmente, y después de haber realizado el análisis de ponderación de Robert Alexy, se puede evidenciar que el derecho de los niños tiene más peso frente al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en caso de colisión.

* **ANÁLISIS SENTENCIA 221 DE 1994**

Según la mencionada sentencia el legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquéllas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitarla sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. (…) Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras ésta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige.

En esta ocasión la Corte fue enfática al sostener que el legislador puede válidamente sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, y que esto se debe hacer mediante la modificación al Código de Policía.

En conclusión, es claro que la Corte Constitucional antes de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 33 (literal c, numeral 2) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), mediante sentencia 253 de 2019, nunca había afirmado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad, era absoluto, por el contrario, siempre fue reconocido que tiene limitantes en los derechos de otras personas y que es posible la limitación al consumo de drogas y alcohol en circunstancias de espacio, modo y lugar reguladas por el legislador, que esa regulación se debe realizar mediante el Código de Policía, por afectar la convivencia ciudadana, no reconocerlo así, implicaría que las personas, por ejemplo fumen en espacios cerrados, conduzcan en estado de embriaguez o cometan conductas que en este momento son ilegales o ilícitas, alegando el libre desarrollo de la personalidad, si fuese reconocido como absoluto.

**2. EXPOSICIÓN DE CONVENIENCIA**

La realidad social de los últimos años en cuanto al consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicas y/o prohibidas, ha llevado a que diferentes sectores sociales y entidades busquen diversas soluciones, colocando especial énfasis en el campo de la prevención del consumo, con el fin de tratar de evitar las consecuencias sociales y personales del consumo en niños, niñas y adolescentes. La prevención representa sin duda la máxima prioridad frente al consumo en menores de edad.

Por lo anterior, la prevención no es simplemente una cuestión de buenas intenciones, sino que requiere por su parte de planificación, educación y por supuesto efectividad de la Ley. Entre las múltiples dificultades que existen actualmente para impulsar los procesos de generalización de los programas preventivos, encontramos la legislación vigente anteriormente descrita como una limitante. Para ello, es conveniente para el contexto actual de nuestro país presentar la iniciativa legislativa en cuestión con el fin de prevenir mediante el uso efectivo de la norma el consumo en niños, niñas y adolescentes.

Toda intervención, a pesar de ser legislativa, debe ir precedida de la identificación de los factores de riesgo y protección en la población general o en poblaciones particulares. Para tal efecto, es necesario tomar medidas que permitan evitar que nuestros jóvenes caigan en el consumo de sustancias y que, con ello, puedan entrar al mundo del crimen.

En la niñez y la adolescencia el sujeto está experimentando una serie de cambios decisivos para su vida futura. En el ámbito neurobiológico se sabe que las funciones de planificación y toma de decisiones, están contenidas dentro de la corteza cerebral, estructura involucrada en el juicio. Mencionada estructura es la última en desarrollarse en los adolescentes, lo que puede ayudar a explicar porqué los adolescentes tienden a tomar riesgos más altos (Maturana, 2011). De esta manera se entiende, porque la exposición al alcohol y a las sustancias psicoactivas se convierten en escenarios críticos para los niños, niñas y adolescentes que, pueden llegar a afectar la propensión hacia una adicción en el futuro.

El alcohol y la droga, entendida como *“puerta de entrada”*, es definida como la secuencia en la cual el uso de una sustancia precede y aumenta de manera significativa la probabilidad del uso de otra sustancia ilícita y posiblemente más fuerte (Fergusson, Boden, & Horwood, 2006). Dentro de las sustancias conocidas como puerta de entrada, se encuentra principalmente el alcohol y la marihuana.

Por otra parte, dentro de las consecuencias negativas derivadas del consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas se encuentran las repercusiones en la salud pública, la aparición de diversas enfermedades, daños, perjuicios y problemas físicos y psíquicos como enfermedades cardiovasculares, hepáticas, pulmonares y la alta probabilidad de padecer una amplia gama de trastornos psicológicos.

De conformidad con lo anterior, la presente iniciativa pretende dotar de herramientas a la Policía Nacional para regular y controlar de manera efectiva los escenarios públicos en donde los menores de edad pueden ser víctimas o incentivados hacia el consumo de sustancias. Según un estudio realizado en 2011 por el Observatorio del Delito de la Policía Nacional, las drogas constituyen una problemática compleja y multidimensional dada su naturaleza, incidencia y consecuencias.

**3. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO**

A nivel internacional, al menos en los países investigados, existe un consenso general sobre la prohibición de consumo de sustancias que alteren el juicio de los individuos, sea este por motivos recreativos o médicos.

Si bien, ya no se persigue al consumidor como un delincuente, los esfuerzos se han centrado en mantener el consumo en espacios reducidos, de modo que no se afecte a quienes no consumen este tipo de sustancias, ni a los menores de edad.

En efecto, Portugal ha despenalizado el consumo de todas las drogas, pero aun así no permite que estas se consuman en público, otros países más conservadores como chile, permiten el consumo de algunas sustancias, pero en lugares privados con previo consentimiento del dueño del lugar, por lo que en materia de permisividad frente al consumo de estas sustancias, la regla general es evitar el consumo en espacios públicos, o donde haya menores de edad presentes.

**ARGENTINA:**

De acuerdo con la ley penal 23.737, exceptuando el consumo, los demás actos relacionados con la producción (sea para consumo personal o venta), el comercio, el almacenamiento, el transporte y el hacer apología al uso de drogas es delito[[3]](#footnote-3), pero esto no implica que el consumo en vía pública sea legalizado o permitido, de hecho, estas actividades deben realizarse en un espacio privado y con escasa cantidad. En ese mismo sentido, se aprobó la Ley 24.788, en la que se contempla que el consumo de bebidas alcohólicas en espacio público, en parques o estadios queda prohibido, esto teniendo en cuenta los efectos secundarios que tienen estas sustancias en las personas, y evitar que los menores de edad se vean influenciados por estas actuaciones.

**BRASIL:**

Cambios legislativos en 2002 y 2006 mediante la Ley de Drogas 11.343 del 23 de agosto de 2006, y el Código Penal, resultaron en una despenalización parcial de la posesión para uso personal. Las penas de prisión ya no se aplican y fueron sustituidas por medidas educativas y servicios comunitarios[[4]](#footnote-4).

Esta regulación se debe, entre otras cosas a que “En la franja etárea de 10 a 12 años, 41,2% de los estudiantes ya había consumido alcohol por lo menos una vez en la vida”[[5]](#footnote-5), de modo que el porcentaje de menores de edad expuestos al consumo de sustancias alucinógenas es muy elevado, justificando con ello la adopción de medidas restrictivas; esta situación es similar a la Colombiana.

**CANADÁ:**

El cultivo de Cannabis es actualmente legal en Canadá, a pesar de que disfruta de una gran aceptación entre los habitantes del Territorio, por ello se han creado una especia de Coffee Shop, para que quienes pretendan consumir, lo hagan en un ambiente seguro, sin perturbar la tranquilidad de los terceros, lo mismo sucede con el consumo de alcohol en vía publica, pues solo se puede tomar en bares, pubs o restaurantes.

**CHILE:**

El consumo de drogas en Chile, a diferencia del narcotráfico, no es considerado delito; sin embargo, se sanciona como falta el que se haga en espacios públicos[[6]](#footnote-6). En efecto, la Ley 20.000 sanciona el consumo de estupefacientes en la vía pública.

Sobre el consumo de alcohol en la Calle, la Ley 19.925 prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas, paseos y demás lugares de uso público.

**PORTUGAL:**

Desde el año 1999 el consumo de drogas está despenalizado en el país, el enfoque que se le ha dado a la lucha contra este flagelo ha sido desde la perspectiva de la Salud Pública, pero el consumo de Drogas en la Vía pública no está permitido.

**4. ESTUDIOS O DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES NACIONALES O EXTRANJERAS SOBRE EL TEMA**

En atención al proyecto de ley presentado, es necesario precisar sobre los conceptos que se han emitido sobre la relación que existe entre el consumo de alcohol, sustancias psicoactivas con los lugares públicos en donde se encuentren presentes menores de edad y cómo estas sustancias están afectando la vida y salud de los menores.

En este sentido, dentro de un estudio realizado en el año 2014 por el Ministerio de Justicia y Derecho “Informe Final- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia” se pone de presente la necesidad de rediseñar una política pública encaminada a salvaguardar a los menores de edad que se encuentren expuestos al consumo de alcohol, pues señala que “Llama la atención el reporte de consumo de bebidas alcohólicas en el 20% de la población con edades entre 12 y 17 años, siendo que está prohibida la venta de alcohol a menores de edad y que el consumo de alcohol en esta población es particularmente riesgoso. Los resultados sugieren la necesidad de reforzar la conciencia social en torno al acceso al alcohol de los menores de edad, no sólo en el comercio, sino en los mismos hogares”[[7]](#footnote-7).

Así mismo, un informe presentado en el año 2016 por el Observatorio de Drogas de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar”, arrojó que 1 de cada 2 estudiantes con edades entre los 17 y 18 años manifestó haber consumido alguna bebida alcohólica dentro del último mes; de otro lado, 1 de cada 4 estudiantes con edades entre los 12 y 14 años manifestó haber consumido alcohol dentro del mismo periodo de tiempo. Es por esto, que el informe, insta a “fortalecer los programas de prevención de consumo de alcohol y tabaco en el ámbito escolar, esas dos sustancias son las más prevalentes entre los estudiantes escolares”

De igual forma, en lo que tiene que ver con las sustancias psicoactivas, el mencionado informe, aporta datos relevantes sobre el consumo de marihuana, pues señala que 7 de cada 10 estudiantes manifestaron haber consumido esta sustancia dentro del último año. Adicionalmente, se señala que “la Marihuana es la sustancia ilícita que el mayor porcentaje de los estudiantes declara conseguir con facilidad, seguida del basuco, la cocaína, los inhalables y el éxtasis (37.3%, 12.4%, 12%, 8,5%, y 7% respectivamente)

Por otra parte, una investigación realizada por el Ministerio de Justicia y Derecho, el Ministerio de Educación y El Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias psicoactivas en Poblacion Escolar Colombia – 2011”[[8]](#footnote-8), advierte sobre la necesidad de adoptar programas encaminados a prevenir el consumo de drogas de las edades tempranas, pues se alude que: “el estudio permitió constatar casos de inicios muy tempranos de consumo de sustancias tanto lícitas como ilícitas. Este Resultado señala la necesidad de afianzar los programas preventivos sobre drogas desde edades más tempranas o cursos inferiores como el quinto grado.”

Adicionalmente, la citada investigación hace referencia también a la necesidad de prevenir mediante políticas efectivas el consumo del alcohol “El consumo de bebidas alcohólicas se evidencia en un porcentaje importante de niños con edades desde los 11 años, lo cual debería generar acciones contundentes”

De esta misma forma, en un estudio realizado por la Corporación Nuevos Rumbos “Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia: 2008 un Estudio con Jóvenes Escolarizados de 12 a 17 años en 7 capitales de departamento y dos municipios pequeños”[[9]](#footnote-9) se anota, que: “el consumo de alcohol en los menores de edad es un asunto de gran importancia en Colombia: cerca del 90% de estos jóvenes ha consumido alcohol, cerca del 70% lo hizo el último año (bebedores activos), 28% tomó alcohol en el último mes (lo que indica un consumo más frecuente) y 13% en la última semana (probables bebedores problemáticos)”.

Finalmente, la directora del Programa de Desarrollo Psicoafectivo y Educación Emocional Pisotón, Ana Rita Russo, señaló respecto al fallo emitido por la Corte Constitucional el 16 de abril de 2018, sobre una demanda de inconstitucionalidad en donde se derogó los artículos 33 y 140 del Código de Policía, los cuales prohibía del consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público, que “Un ambiente sano para un niño no puede ser aquel en el que haya riesgos a nivel emocional y social, y que limite sus desplazamientos de manera confiada y segura, por el temor que pueda generar sobre las familias, cuidadores y en el niño mismo. La decisión de la Corte, aunque permite la libre expresión de quienes han estructurado una personalidad o acciones de ella, me parece desconoce el desarrollo de quienes están en proceso de estructuración de la misma: los niños y las niñas”[[10]](#footnote-10).

**5. BIBLIOGRAFÍA**

Alexy, R. (1993). Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Internacionales, Madrid, España.

Fergusson D.M., Boden J.M., & Horwood L.J. (2006).*“Cannabis use and other illicit drug use: testing the cannabis gateway hypothesis”*. Addiction. Apr;101(4):556-69. 2006.

Maturana, A. (2011). *“Consumo de alcohol y drogas en adolescentes”***.** Departamento de Psiquiatría. Unidad de Psiquiatría Infantojuvenil. [Rev. MED. CONDES - 2011; 22(1) 98-109]

Observatorio del delito de la Policía Nacional. (2011). *“Investigación Criminológica”*. Publicación de la Policía Nacional de Colombia ISSN 2256-1005 (Investig. Criminol.) Volumen II, Número 2, diciembre 2011 Periodicidad semestral.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (diciembre, 2013). “*Abuso de drogas en adolescentes y jóvenes y vulnerabilidad familiar”.* Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **PROYECTO DE LEY 004 DE 2019** | **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA** |
| *“Por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.”* | *“Por medio de la cual* se modifica la Ley 1801 de 2016 y se prohíbe el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de *menores de edad”* |
| **Artículo 1°.** ProhÍbase el consumo de sustancias alcohólicas, alucinógenas o prohibidas en espacios públicos educativos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad. | **Artículo 1.** Modifíquese el literal C numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”,* el cual quedará así:  (…)  C. Consumir sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad. |
|  | **Artículo 2 (NUEVO).** Adiciónese un Parágrafo al artículo 30 de la Ley 1801 el cual quedará así:  **Parágrafo (NUEVO):** Para el literal C, numeral 2, durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales, le corresponderá a los Alcaldes reglamentar el consumo de bebidas alcohólicas en sus territorios. |
| **Artículo 2°.** Quien incumpla la anterior disposición, se le aplicará una medida correctiva, materializada en una Multa General Tipo 2, consistente en ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV). Lo anterior, de acuerdo a la Ley 1801 de 2016, *por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*. | **Artículo 3.** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”*, el cual quedará así:  **PARÁGRAFO 1o.** Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:   |  |  | | --- | --- | | **COMPORTAMIENTOS** | **MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR** | | Numeral 1 | Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. | | Numeral 2, literal a) | Multa General tipo 3. | | Numeral 2, literal b) | Multa General tipo 3. | | Numeral 2, literal c) | Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas**; Destrucción del bien incautado.** | | Numeral 2, literal d) | Amonestación. | | Numeral 2, literal e) | Multa general tipo 1. | |
| **Artículo 3°.** *Vigencias y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 3. Vigencia**. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. |

**VI. PROPOSICIÓN**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 004 de 2019 Cámara *“Por medio de la cual se prohíbe el porte y consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas o prohibidas, en lugares públicos y recreativos, donde se encuentren presentes menores de edad.”*

De los Honorables Representantes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  Representante a la Cámara  Partido Centro Democrático | **BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  Representante a la Cámara  Partido Conservador | |
| **JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**  Representante a la Cámara  Partido de la U | **HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.**  Representante a la Cámara  Partido Liberal |
| **JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radica |  |

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2019 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se prohíbe el consumo de sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad”*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1.** Modifíquese el literal C numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”,* el cual quedará así:

(…)

C. Consumir sustancias alcohólicas, estupefacientes, sicotrópicas o prohibidas en presencia de menores de edad.

**Artículo 2.** Adiciónese un Parágrafo al artículo 30 de la Ley 1801 el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 3o.** Para el literal C, numeral 2, durante las festividades con arraigo tradicional o eventos culturales, le corresponderá a los Alcaldes reglamentar el consumo de bebidas alcohólicas en sus territorios.

**Artículo 3.** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 *“por la cual se expide el Código Nacional de la Policía y Convivencia”*, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 1o.** Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

|  |  |
| --- | --- |
| **COMPORTAMIENTOS** | **MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR** |
| Numeral 1 | Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas. |
| Numeral 2, literal a) | Multa General tipo 3. |
| Numeral 2, literal b) | Multa General tipo 3. |
| Numeral 2, literal c) | Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas**; Destrucción del bien incautado.** |
| Numeral 2, literal d) | Amonestación. |
| Numeral 2, literal e) | Multa general tipo 1. |

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

De los Honorables Representantes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  Representante a la Cámara  Partido Centro Democrático | **BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  Representante a la Cámara  Partido Conservador | |
|  |  |
| **JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**  Representante a la Cámara  Partido de la U  **JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**  Representante a la Cámara  Partido Cambio Radical | **HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.**  Representante a la Cámara  Partido Liberal |

1. Alexy (2009: 30). [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia sobre dosis personal (C-221 de 1994. M.P.: Dr. Carlos Gaviria). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley Argentina de Estupefacientes [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley de Drogas 11.343 del 23 de agosto de 2006 [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Statistics/siduc/InfoFinal_Estudio_Comparatio.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. [Ley Nº 20.000](https://web.archive.org/web/20131214072812/http:/www.bibliodrogas.cl/bibliodrogas/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=42) [↑](#footnote-ref-6)
7. Ministerio de Justicia y Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar”. Disponible en <https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Protección Social. “Estudio Nacional de Consumo de Sustancias psicoactivas en Poblacion Escolar Colombia – 2011 Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03282011-estudio-nacional-consumo-sustancias-psicoactivas-poblacion-escolar-colombia-2011-.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
9. Gómez Pérez, Augusto.Scoppetta, Orlando. “Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia: 2008 un Estudio con Jóvenes Escolarizados de 12 a 17 años en 7 capitales de departamento y dos municipios pequeños.”. Corporación nuevos rumbos[consultado el 1 de octubre de 2019 – hora 12:27pm]. Disponible en en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/locales/CO031052008-consumo-alcohol-menores-de-18-anos-colombia-2008.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Rodríguez, José. “Alcohol Drogas y espacio público, un análisis al fallo que incomoda” Universidad del Norte. Disponible en: <https://www.uninorte.edu.co/rss-uninorteco/-/asset_publisher/10Qyg2d9nLC8/content/consumo-de-alcohol-y-droga-en-espacio-publico-debate/73923?inheritRedirect=false> [↑](#footnote-ref-10)