

## **CONSUMO EN PARQUES**

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.

Cámara: 112/2018C

Senado: 232/19

**Fecha de radicación:** Cámara: 2018-08-23

**Autor:** H.S. Rodrigo Lara Restrepo, H.R. José Daniel López Jiménez, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Erwin Arias Betancur.

**Ponentes:** H.R. Erwin Arias – H.S Rodrigo Lara

**Objeto de proyecto:** 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.

Aprobado en primer debate Cámara: 24 de octubre de 2018

Aprobado en segundo debate Cámara: 4 de diciembre de 2018

**ESTADO ACTUAL:** Pendiente primer debate en la Comisión primera de Senado. Fue el punto 36 en el orden del día del 5 de junio de 2018. A la espera del orden del día del martes 11 de junio de 2019.

**Gaceta:** 417 de 2019 de la página 9 a la 27

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 417

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

recursos o productos derivados de los mismos, en un porcentaje de distribución directo del 25% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías. Los municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables tendrán una participación adicional del 5% del total de los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, los cuales podrán ser anticipados en su fase exploratoria, en los términos que defina la Ley. (ii) La asignación regional destinará recursos para la ciencia, tecnología e innovación y para la inversión regional de las entidades territoriales.

Los proyectos de inversión deben tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales y serán definidos por la instancia que determine la Ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

El Sistema General de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos destinados a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías se distribuirán para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción, para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control y para el funcionamiento del Sistema.

**Parágrafo 1°.** La ley a que se refiere el inciso segundo del artículo anterior garantizará que la participación destinada a la inversión regional y a los municipios priorizados en la asignación territorial equivaldrá al promedio de los ingresos del Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional entre 2012 y 2018.

**Parágrafo 2°.** Los departamentos y municipios deberán darles prioridad al Agua Potable y Saneamiento Básico. Para destinar recursos de regalías a fines diferentes, los departamentos y municipios, deberán acreditar cumplimiento de metas parciales en Agua Potable y Saneamiento Básico de acuerdo al programa gradual que haya definido el Gobierno nacional

**Parágrafo 3°.** El Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, tendrá como objetivo velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno. La Ley reglamentará el Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación, y las medidas para la correcta inversión de los recursos por parte de las entidades territoriales.

**Parágrafo 1° Transitorio.** El parágrafo 4° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 7°, 9° y

10 del artículo 2° adicionados al presente artículo mediante el Acto Legislativo número 04 de 2017, mantienen su vigencia, salvo lo relacionado con el inciso 3° del parágrafo 7° transitorio. En todo caso y en desarrollo del Acto Legislativo número 02 de 2017, el Gobierno nacional debe garantizar la intangibilidad de los mandatos relacionados con el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

**Parágrafo 2° Transitorio.** El Gobierno nacional tendrá un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que ajuste el Sistema General de Regalías. Hasta tanto se promulgue la Ley, seguirá vigente el régimen de regalías contemplado en los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017 y las normas que lo desarrollen.

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

  
ESPERANZA ANDRADE  
Senadora de la República  
Ponente Coordinadora

TEMISTOCLES ORTEGA  
Senador de la República  
Ponente Coordinador

  
PALOMA VALENCIA  
Senadora de la República

LUIS FERNANDO VELAZCO  
Senador de la República

ARMANDO BENEDETTI  
Senador de la República

IVAN LEONIDAS NAME VASQUEZ  
Senador de la República

  
CARLOS GUEVARA  
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República

GUSTAVO PETRO  
Senador de la República

JULIAN GALLO CUBILLOS  
Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2019 SENADO, 112 DE 2018 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., mayo 29 de 2019

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 232 de 2019 Senado, 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.**

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 232 de 2019 Senado, 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. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

El 23 de agosto de 2018 fue radicado el 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*, de iniciativa de los Congresistas honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo, honorables Representantes Erwin Arias Betancur, José Daniel López Jiménez y Carlos Eduardo Acosta Lozano.

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 678 de 2018 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia. La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara mediante Acta número 009 del 7 de septiembre de 2018 designó como ponente para primer debate al Representante Erwin Arias Betancur. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 765 de 2018.

El proyecto de ley fue anunciado el 23 de octubre de 2018 y debatido y aprobado el 24 de octubre del mismo año. En el trámite de aprobación fueron radicadas doce (12) proposiciones, algunas de las cuales fueron dejadas como constancia y otras avaladas por el ponente. Para segundo

debate, fue nuevamente designado como ponente el Representante Erwin Arias.

El informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 974 de 2018. En Sesión de Plenaria de la Cámara de Representantes del 4 de diciembre de 2018, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 112 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, consta en el Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 032 de diciembre 4 de 2018, previo su anuncio en la sesión del día 27 de noviembre de 2018 (Acta número 031 de 2018).

El 13 de febrero de 2019 se remitió el expediente legislativo del proyecto de ley de la referencia al Presidente del Senado de la República. El siete (7) de marzo de 2019, la Sección de Leyes del Senado envió el expediente a la Comisión Primera de Constitucional Permanente del Senado de la República para continuar con el trámite legal y reglamentario.

El 19 de marzo de 2019 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado designó, mediante Acta MD-23, al Senador Rodrigo Lara Restrepo.

## **II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley busca la protección prevalente de los derechos de los niños, mediante la imposición de medidas de carácter penales y correctivas con el fin de atacar el consumo, distribución y porte de sustancias psicoactivas (en adelante SPA) en el espacio público, particularmente, lugares frecuentados por menores de edad y sus zonas aledañas, tales como instituciones o centro educativos, parques regionales, zonales y de bolsillo y zonas comunes de propiedad horizontal. 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.

## **III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley está integrado por tres (3) capítulos y un total de siete (7) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

**Capítulo I.** Con dos artículos, el primero establece el objeto del proyecto de ley y el segundo, modifica el numeral 4º del párrafo 2º y adiciona dos párrafos nuevos al artículo 34 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

**Capítulo II.** Contiene dos artículos. El artículo tercero modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia, en aquellos comportamientos que afectan (i) la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas, (ii) la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con

consumo de sustancias y, (iv) el cuidado e integridad del espacio público (artículo 38 de la Ley 1801 de 2016). El artículo cuatro, modifica el artículo 140 del Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual establece responsabilidades para la Policía de Infancia y Adolescencia con respecto al control de estupefacientes para la vigilancia de los menores en espacios públicos. Sin embargo, lo que se busca con este proyecto de ley es condición necesaria pero no suficiente para evitar un mayor deterioro de la seguridad y la convivencia en los centros poblacionales de nuestro país.

**Capítulo III.** Integrado por el artículo cinco que prevé la instalación de cámaras de vigilancia y la obligación de crear políticas públicas para el manejo de espacios públicos con presencia de menores de edad, específicamente, áreas circundantes a centros educativos y parques, modificando el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006. 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 a políticas de seguridad.

El artículo séptimo establece la vigencia.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### • Derechos prevalentes de los menores y su protección constitucional

La Constitución Política en el artículo 44 señala que todos los derechos de los niños son fundamentales y prevalecen sobre los demás, por tanto, corresponde a 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”*.

Esta disposición normativa consagra el marco de protección de garantías de los derechos de los niños, además de leyes y tratados internacionales ratificados por Colombia, algunos de los cuales están integrados a la Constitución por el bloque de constitucionalidad.

Por ejemplo, la Declaración de los Derechos del 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, 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”* (artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia), 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 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 sólo 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.

Así mismo, 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.

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

Por esta razón, para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas, se requiere que, en virtud del principio de corresponsabilidad, el Estado, la sociedad civil y la familia, intenten integrar esfuerzos para proteger a los menores de edad. Así las cosas, este proyecto de

ley intenta darle una solución a la problemática de seguridad que trae consigo el consumo y distribución de sustancias psicoactivas en menores de edad, para lo cual se propone un incremento en las medidas correctivas derivadas de conductas relacionadas con esto, nuevamente, relacionados con menores de edad, un aumento en las penas consagradas en el Código Penal para la inducción, administración y distribución de sustancias psicoactivas en los menores de edad.

#### • Motivación

Uno de los retos más importantes del postconflicto 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 sólo 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 el incremento de la inseguridad que hemos vivido en los últimos; (ii) se caracterizará el narcomenudeo a partir de documentos publicados por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Departamento de Planeación Nacional y la Policía Nacional, con el fin de mostrar cómo el aumento del consumo ha fortalecido a las bandas criminales dedicadas al narcotráfico y cómo estas representan una importante amenaza, tanto al Estado como a la sociedad colombiana.

#### • Consumo de Drogas y Criminalidad

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

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

y cuenta con un amplio historial criminológico, en el que el consumo de drogas es un hecho tangencial”. (Esbec y Echuburúa, p. 50).

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

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

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

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

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

a) Delitos debidos a los efectos farmacológicos directos o indirectos de la sustancia. Así, la cocaína es un activador del Sistema Límbico que está relacionado con la impulsividad o agresividad y el alcohol inhibe las áreas cerebrales de autocontrol (frenos inhibitorios, según la terminología jurídica al uso). Aquí se dan la mayoría de delitos violentos e imprudentes, pero también hay casos de delitos por omisión, como ocurre con los opiáceos o con el cannabis (Bravo de Medina, 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 Echuburía, 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		
	FEME-NINO	MASCU-LINO	F E - M E - NINO	MAS-CULI-NO	T O - TAL
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

DESCRIPCIÓN DEL DELITO	2010				
	NIÑOS		ADOLESCENTES		
	FEME-NINO	MASCU-LINO	F E - M E - NINO	MAS-CULI-NO	T O - TAL
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”<sup>11</sup>. 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 trasando de casos de “drogadictos que delinquen para drogarse” o de “delincuentes que además se drogan”.

<sup>11</sup> 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.

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

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

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

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

Según una encuesta del 2013 de Chauv, 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:

en la encuesta de Clima Escolar y Victimización 2013 de la Secretaria de Educación aplicada a 118 mil estudiantes, se evidencian resultados realmente alarmantes; El 17% de los jóvenes de colegios públicos y privado afirmaron que se venden drogas en el colegio y el 28% de ellos ratifica 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 conseguirlos. Se ha comprobado que algunas de las causas por las cuales los niños y adolescentes consumen SPA, entre otras, son:

pobre motivación y bajo rendimiento escolar, desescolarización, mal manejo y poca supervisión del tiempo libre, pares negativos, falta de metas y proyectos de vida, alta permanencia en la calle, baja autoestima y estimulación negativa, poco control de

impulsos, maltrato de cualquier tipo y limitaciones físicas o mentales (Observatorio Policía Nacional, 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

una transformación de la economía criminal (DNP, 2017).

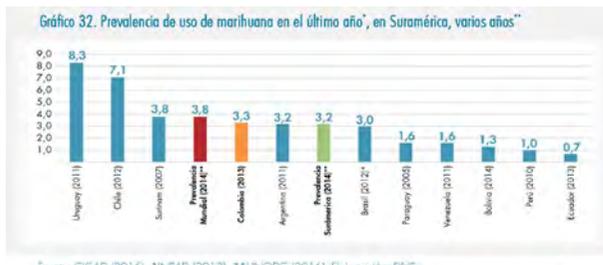
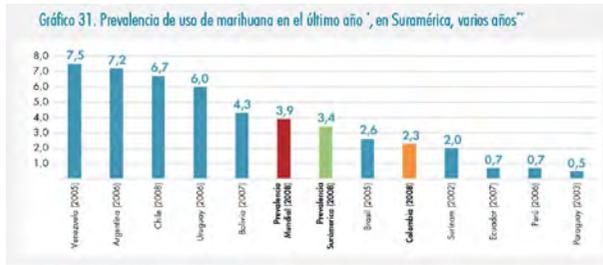


Gráfico tomado de: *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal* (DNP, 2017).

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 FFMM (recuadro azul).

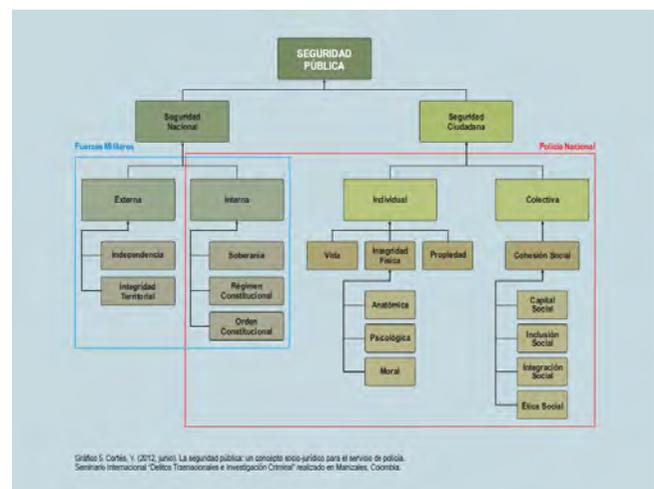


Diagrama tomado de Cortés et. al p. 120.

**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*” *crece 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 agrede 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 a 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 sólo 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 ésta 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 les 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 delincuencia implica un cambio de valores y una aceptación ideológica de la axiología coaccionada por dichas bandas. Así, las amenazas contra la moral mencionadas por los autores son las siguientes:

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

Naturalmente, cuando una comunidad es afectada por una organización de este tipo que subvierte todo el orden social para generar una nueva

institucionalidad en función de una maximización de utilidades, la propia noción de propiedad privada resulta trastocada. En dicho sentido, tanto las propiedades como las actividades económicas de los ciudadanos resultan instrumentalizados por estas bandas para financiar su actividad criminal y para que los ciudadanos se vinculen de manera directa o indirecta en la actividad criminal. Así, entre las amenazas al patrimonio más comunes se encuentran:

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

Finalmente nos encontramos con la **dimensión colectiva** de la seguridad ciudadana que, de acuerdo con 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 delictuales 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 delincencial del *narcomenudeo* aliena a los ciudadanos de su posibilidad de participación en organizaciones comunitarias en la gestión de los intereses comunitarios y estigmatiza a los habitantes de los barrios afectados. Cortés *et. al.* identifican las siguientes amenazas hacia la inclusión social:

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

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

“indiferencia (*no meterse en problemas, no lo afecta, me conocen, no percibe el problema, adaptarse a la situación, resignarse, no le interesan los consumidores*), la no denuncia (*ley del silencio*), lo que los niños ven, lo aprenden; ocupación remunerada de los jóvenes, la autoprotección o percepción de protección individual, estar de acuerdo con la venta de estupefacientes (*porque es vendedor de estupefacientes, porque un familiar consume, porque él consume, porque los que venden son amigos o familiares*), acepto la venta de estupefacientes porque me 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*, Vol. 13, Drugs and Crime, pp. 203-239. The University of Chicago Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1147486> Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018.
- Departamento Nacional de Planeación (2017) *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la Economía criminal*. Departamento Nacional de Planeación ISBN: 978-958-5422-08-7.
- Observatorio del delito (2010). Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Policía Nacional. Bogotá, D. C.
- Esbec, y Echeburúa (2016). *Abuso de drogas y delincuencia: consideraciones para una valoración forense integral*. Adicciones (2016). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=289144321007> ISSN 0214-4840. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.
- Guzmán-Facndo, Pedrao, Lopez-García, Alonso-Castillo, Esparza-Almanza, (2011). *El consumo de drogas como una práctica cultural dentro de las pandillas*. *Revista Latino-Americana de Efermagem*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281421968022>. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.
- Markowitz, S. (2001) *The Role of Alcohol and Drug Consumption in Determining Physical Fights and Weapon Carrying by Teenagers*. *Eastern Economic Journal*, Vol. 27, No. 4 (Fall, 2001), pp. 409-432.: Palgrave Macmillan Journals. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40326059>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.
- Molano, D. (2016) *Vicio en los Colegios*. *El Tiempo*. Febrero 2 de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/bogota-microtrafico-en-los-colegios-opinion-diego-molano-aponte/458946>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.
- Nagel, T. (1995) *Personal Rights and Public Space*, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 24, No. 2 (Spring, 1995), pp. 83-107: Wiley. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2265389> Fecha de consulta 5 de marzo de 2018.
- Nash y Auerhahn (1998) *Alcohol, Drugs, and Violence*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24 (1998), pp. 291-311. Annual Reviews. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/223483> Fecha de consulta: 07-03-2018.
- Observatorio de Drogas de Colombia (2016), *Reporte de Drogas de Colombia 2016*, Ministerio de Justicia, ISSN: 2463-1418.
- Palacios, *et. al.* (2007). *Modelo de atención para niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Bogotá: ICBF. Citado en: Observatorio Policía Nacional.
- Uceda-Maza, Navarro-Pérez, Pérez-Cosín (2016). *Adolescentes y drogas: su relación con la delincuencia*. *Revista de Estudios Sociales en línea*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81548044006> ISSN 0123-885X. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

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

<p><b>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares <del>de afluencia de</del> menores de edad como entornos escolares y espacio público.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objeto establecer parámetros de convivencia y vigilancia del consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares <u>habitualmente concurridos por</u> menores de edad como entornos escolares y espacio público.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2°, el numeral 6 e inclúyanse dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 34. <i>Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con el consumo de sustancias.</i> Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</p> <p>3. Consumir, facilitar o distribuir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal- en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.</p> <p>(...)</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 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el numeral 3, el párrafo 2°, el numeral 6 e inclúyanse dos párrafos nuevos al artículo 34 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 34. <i>Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con el consumo de sustancias.</i> Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</p> <p>3. Consumir, facilitar o distribuir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal- en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.</p> <p>(...)</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 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el párrafo 3° del presente artículo.</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES		TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO	
Comportamientos	Medida Correctiva a Aplicar	Comportamientos	Medida Correctiva a Aplicar
Numeral 1	Multa General tipo 3; destrucción de bien	Numeral 1	Multa General tipo 3; destrucción de bien
Numeral 2	Multa General tipo 4; 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 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 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.	Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia, arresto por 24 horas, para mayores de edad.	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, para mayores de edad.

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

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

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

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

**Parágrafo transitorio. La aplicación de las multas previstas en los numerales 3, y 6 del presente artículo estará supeditado a la reglamentación que se expida sobre el perímetro contemplado en el parágrafo 3° del presente artículo.**

<p><b>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p>																
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo artículo 140 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 140. <i>Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.</i> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</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 Consejo de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p> <p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos.</p> <p>(...)</p> <p>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos (excepto en actividades autorizadas por la autoridad competente), zonales y de bolsillo, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo.</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el numeral 7, el párrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un párrafo nuevo artículo 140 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 140. <i>Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.</i> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</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, <u>con excepción de actividades autorizadas por la autoridad competente</u>. También, corresponderá a la Asamblea o Consejo de Administración regular la prohibición del consumo de dichas sustancias en las zonas comunes de las propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p> <p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público, especialmente dentro del perímetro de centros educativos.</p> <p>(...)</p> <p>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, parques metropolitanos, zonales y de bolsillo, <u>con excepción de actividades autorizadas por la autoridad competente</u>, de conformidad con el párrafo 5° del presente artículo.</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas.</p>																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th> <th>Medida Correctiva a aplicar de manera general</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 7</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 8</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 13</td> <td>Multa General tipo 4; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</td> </tr> </tbody> </table>	Comportamientos	Medida Correctiva a aplicar de manera general	Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.	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 de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th> <th>Medida Correctiva a aplicar de manera general</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 7</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 8</td> <td>Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 13</td> <td>Multa General tipo 4; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.</td> </tr> </tbody> </table>	Comportamientos	Medida Correctiva a aplicar de manera general	Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.	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 de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.
Comportamientos	Medida Correctiva a aplicar de manera general																
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.																
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 de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.																
Comportamientos	Medida Correctiva a aplicar de manera general																
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.																
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 de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.																

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p><b>Parágrafo 3°.</b> Corresponderá a los Alcaldes la restricción y las excepciones <del>previstas para</del> el consumo de sustancias psicoactivas en los lugares públicos, los cuales además contarán con una delimitación visible para los ciudadanos, del espacio restringido. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> Corresponderá a los Alcaldes <u>establecer las restricciones y excepciones al</u> consumo de sustancias psicoactivas en los lugares públicos, los cuales, además, <u>deberán contar con una delimitación visible para los ciudadanos, informando</u> del espacio restringido. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p><b><u>Parágrafo transitorio. La aplicación de las multas previstas en los numerales 7, 8 y 13 del presente artículo estará supeditado a la reglamentación que se expida sobre el perímetro, contemplado en parágrafo 3°.</u></b></p>
<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 89. <i>Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, Niñas y los Adolescentes.</i> Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:</p> <p>8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de los niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para <del>lo cual</del>, especialmente en los parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros educativos, podrán supervisar sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial para judicializar a los expendedores de drogas y proteger a <del>nuestros</del> jóvenes.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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. Sin embargo, el reconocimiento biométrico facial admitirá pruebas en contrario y deberá ajustarse a los requisitos legales y jurisprudenciales de certeza en la identificación e individualización del imputado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, de la mano de los entes territoriales gestionará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 89. <i>Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, Niñas y los Adolescentes.</i> Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Policía Nacional y en especial la Policía de Infancia y Adolescencia, tendrán las siguientes funciones:</p> <p>8. Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar el porte de armas de fuego o corto punzantes, bebidas embriagantes, pólvora, estupefacientes y material pornográfico, por parte de los niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para <b><u>tal efecto</u></b>, especialmente en parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros <b><u>e instituciones educativas,</u></b> podrán supervisar <b><u>por medio de</u></b> sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial, <b><u>con el fin de sancionar administrativamente y/o judicializar a los expendedores de drogas quienes incurran en cualquier contravención o delito</u></b> y proteger a <b><u>los menores de edad.</u></b></p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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. Sin embargo, el reconocimiento biométrico facial admitirá pruebas en contrario y deberá ajustarse a los requisitos legales y jurisprudenciales de certeza en la identificación e individualización del imputado.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio del Interior, a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), o quien haga sus veces, de la mano de los entes territoriales gestionará la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad.</p>

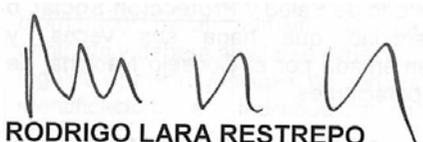
<p><b>TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p>
<p><b>Parágrafo 3°.</b> Se autoriza a los gobiernos municipales y departamentales para que en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), realicen las correspondientes asignaciones presupuestales para la instalación y mantenimiento de las cámaras de seguridad. Lo anterior, sin perjuicio de que los municipios y departamentos accedan a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) o quien haga sus veces, según reglamentación que para ese propósito expida el Gobierno nacional.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> Se autoriza a los gobiernos municipales y departamentales la fin de que en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), realicen las correspondientes asignaciones presupuestales para la instalación y mantenimiento de las cámaras de seguridad. Lo anterior, sin perjuicio de que los municipios y departamentos accedan a los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) o quien haga sus veces, según reglamentación que para ese propósito expida el Gobierno nacional.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Los municipios y distritos y departamentos podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y protección social o la entidad que haga sus veces y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 5°. <u>Los departamentos, municipios y distritos</u></b> podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo de áreas circundantes a centros educativos y parques con especial atención al desarrollo de políticas de seguridad para parques, plazoletas y entornos de instituciones educativas de enseñanza preescolar, básica y media, para lo cual deberán coordinar con las autoridades de policía esquemas de vigilancia a través de cámaras de televisión que operarán durante las 24 horas del día con el fin de evitar el expendio y consumo, incluso de la dosis personal, de las sustancias psicoactivas que hayan sido establecidas previamente como fiscalizadas por el Ministerio de Salud y <b><u>Protección Social</u></b>, o la entidad que haga sus veces, y reglamentada por el Consejo Nacional de Estupefacientes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> 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.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Créense las Salas de Consumo de Drogas Reguladas a cargo de las Secretaría de Salud y Educación de cada Municipio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Corresponderá al Consejo Nacional de Estupefacientes realizar un mapeo de las zonas y comportamientos de consumo con el fin de reglamentar el establecimiento y operación de las Salas de Consumo de Drogas Reguladas en lugares donde se requieran.</p>	<p>Sin cambio</p>
<p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin cambio.</p>

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 232 de 2019 Senado, 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, conforme al pliego de modificaciones presentado.*

Cordialmente,

  
**RODRIGO LARA RESTREPO**  
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO  
232 DE 2019 SENADO, 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 habitualmente concurridos por menores de edad como entornos escolares y espacio público.

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

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

(...)

3. Consumir, facilitar o distribuir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas –incluso la dosis personal– en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 84 de la presente ley y la reglamentación de la que habla el parágrafo 3° del presente artículo.

(...)

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

(...)

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

Comportamientos	Medida Correctiva a Aplicar
Numeral 1	Multa General tipo 3; destrucción de bien
Numeral 2	Multa General tipo 4; destrucción de bien.

Comportamientos	Medida Correctiva a Aplicar
Numeral 3	Multa General tipo 4; destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 4	Multa General tipo 4; Destrucción de bien; Suspensión temporal de actividad. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 5	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. En caso de reincidencia, arresto por 24 horas, para mayores de edad.

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

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

**Parágrafo transitorio.** La aplicación de las multas previstas en los numerales 3 a, y 6 del presente artículo estará supeditado a la reglamentación que se expida sobre el perímetro contemplado en el parágrafo 3° del presente artículo.

**Artículo 3°.** Modifíquese el numeral 7, el parágrafo 2° y adiciónese un nuevo numeral y un parágrafo nuevo 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, con excepción de actividades autorizadas por la autoridad competente. También, corresponderá a la Asamblea o Consejo 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, con excepción de actividades autorizadas por la autoridad competente, de conformidad con el parágrafo 5° del presente artículo.

(...)

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

(...)

Comportamientos	Medida Correctiva a aplicar de manera general
Numeral 7	Multa General tipo 3; Destrucción del bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley 1566 de 2012.
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 de convivencia. En caso de reincidencia arresto por 24 horas.

**Parágrafo 3°.** Corresponderá a los Alcaldes establecer las restricciones y excepciones al consumo de sustancias psicoactivas en los lugares públicos, los cuales, además, deberán contar con una delimitación visible para los ciudadanos, informando del espacio restringido. Dicha reglamentación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo transitorio.** La aplicación de las multas previstas en los numerales 7, 8 y 13 del presente artículo estará supeditada a la reglamentación que se expida sobre el perímetro, contemplado en parágrafo 3°.

**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, Niñas y los Adolescentes.* Sin perjuicio de las funciones atribuidas en otras leyes en relación con los derechos de los niños, niñas y 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 los niños, niñas o adolescentes, así como de elementos que puedan atentar contra su integridad, y proceder a su incautación. Para tal efecto, especialmente en parques públicos, deportivos, recreativos y áreas circundantes a centros e instituciones educativas, podrán supervisar por medio de sistemas de cámaras de seguridad con reconocimiento biométrico facial, con el fin de sancionar administrativamente y/o judicializar a los expendedores de drogas quienes incurran en cualquier contravención o delito y proteger a los menores de edad.

**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. Sin embargo, el reconocimiento biométrico facial admitirá pruebas en contrario y deberá ajustarse a los requisitos legales y jurisprudenciales de certeza en la identificación e individualización del imputado.

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

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

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

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

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

**Artículo 6°.** Créense las Salas de Consumo de Drogas Reguladas a cargo de la Secretaría de Salud y Educación de cada Municipio.

**Parágrafo.** Corresponderá al Consejo Nacional de Estupefacientes realizar un mapeo de las zonas y comportamientos de consumo, con el fin de reglamentar el establecimiento y operación de las Salas de Consumo de Drogas Reguladas en lugares donde se requieran.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**

Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 417 - miércoles 29 de mayo de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate en comisión primera de Senado del proyecto de acto legislativo número 40 de 2019 Senado, 343 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 365 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones..... 1

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate del proyecto de ley número 232 de 2019 Senado, 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. 9