



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

PROYECTO DE LEY

"Por medio del cual se establece como obligatoria en todas las instituciones educativas públicas del país, la cátedra de enseñanza contra los efectos nocivos del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1. Establecer como obligatoria en todas las instituciones de educación básica, media y superior del país, la cátedra de enseñanza contra los efectos nocivos del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo.

Las Universidades integrarán a su política de bienestar universitario acciones encaminadas a la prevención de los efectos nocivos del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo.

ARTÍCULO 2. Las instituciones de educación superior adoptarán las medidas necesarias para que en los pensum académicos de los programas de formación de docentes se incluya una cátedra específica en prevención del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo, con el fin de asegurar que adquieran los conocimientos, habilidades y técnicas necesarias que los haga competentes para:

- a). Impartir una educación dirigida a prevenir a los educandos de los efectos nocivos del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo.
- b). La detección temprana de circunstancias psicosociales de los educandos que los haga vulnerables al alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo.
- c). El fomento de actitudes encaminadas al ejercicio de la prevención del alcoholismo, la drogadicción y el tabaquismo; y la corresponsabilidad entre el educando y su ámbito familiar.

ARTÍCULO 3. El Gobierno Nacional dispondrá los recursos que sean necesarios para el cumplimiento de esta ley.

ARTÍCULO 4. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

GINA PARODY D`ECHEONA
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

Motivación fáctica

El consumo de drogas, alcohol y cigarrillo está afectando las nuevas generaciones. Se ha convertido en un problema de salud pública. Colombia no es la excepción. Nuestros jóvenes y sus familias están sufriendo las consecuencias y por ello es importante implementar medidas que permitan, a través de la educación, su control, prevención y tratamiento futuro.

La ONU (2006) reportó que el 5% de la población mundial usa drogas de diferente tipo. De este 5%, la mitad, usa drogas regularmente y el 0.6% presenta problemas de adicción. El total de consumidores de drogas en el mundo se estima alrededor de los 200 millones de personas, donde el cannabis se clasifica como la droga más consumida en el mundo, con un estimativo el 162 millones de consumidores en el mundo, seguida por las anfetaminas y estimulantes, con 35 millones de consumidores y la cocaína con 13 millones de personas en el mundo.

El mercado de cocaína más grande del mundo con un 40% de los consumidores a nivel global, continúa siendo Estados Unidos. Le sigue Europa Central y Oriental, donde se registran 3.3 millones de consumidores de cocaína a nivel global. Sur América se ubica en el tercer puesto con el 15% del mercado global. En Colombia, con datos del 2003 (ONU) se registra el 0.3% de consumidores.

El consumo de tabaco en países en vía de desarrollo es la causa de muerte de 5 millones de personas al año y se puede elevar a 10 millones para el año 2020, en Colombia se calcula que ha causado la muerte de cerca de 28.000 personas al año.

El consumo de tabaco en el país ha aumentado en un 5.7% anual entre 1991 y 2004, contrario a lo que sucedió en el resto del mundo, donde bajo 1.46%, según datos del Ministerio de Agricultura.

Cada vez menor la edad para el inicio del consumo de cigarrillo. La encuesta Rumbos realizada en el 2001, estableció que se da antes de los 15 años.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado el consumo de alcohol como una de las principales causas de la carga global de enfermedades. Las comunidades médicas y de salud pública consideran que la dependencia del alcohol, también llamada alcoholismo, es una enfermedad. Además de la dependencia del alcohol y la cirrosis, la literatura científica ha señalado que el alcohol está asociado con muchas otras enfermedades, lesiones y fallecimientos por accidentes de tránsito, homicidios y suicidios. Entre los hombres, el alcohol es la causa primordial de discapacidad en los países desarrollados y ocupa el cuarto lugar en el mundo en desarrollo.

Según la OMS el consumo de alcohol es particularmente problemático en la región de América Latina y el Caribe (ALC). A nivel mundial la región de ALC tiene el porcentaje más alto del total de muertes atribuibles al consumo de alcohol - 4,5 por ciento



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

comparado al 1,3 de regiones desarrolladas y el 1,6 por ciento para regiones en desarrollo.

Los Estudios en Colombia

En Colombia, los datos sobre el consumo de drogas provienen del Ministerio de Protección Social (2004), la Encuesta de Salud Mental del año 1993 y 1997 que dan cuenta del uso de las drogas en la población en general, los estudios del Programa de la Presidencia para el afrontamiento del Consumo -Rumbos- y los estudios de sobre Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia realizadas por la Dirección Nacional de estupefacciones en el año 1996 y el observatorio de Drogas de Colombia, 2005.

Durante el 2004, el Ministerio de la Protección Social y la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas, UNODC, realizaron una "consulta nacional sobre la situación del país en materia de uso indebido de sustancias psicoactivas".

En términos de las sustancias psicoactivas de abuso, la consulta nacional indicó que tal como se había reportado en los estudios anteriores -y al igual que en muchos otros escenarios en el mundo-, las sustancias de más alto consumo son el alcohol y el cigarrillo, seguidas por la Marihuana, que aparece como la sustancia ilícita más consumida en ambos sexos y en todos los estratos socioeconómicos.

Aunque los inhalables y los tranquilizantes presentan después de la Marihuana los más altos índices de consumo entre todas las sustancias ilícitas en la población general, la Cocaína continúa siendo la segunda sustancia ilícita más consumida entre los adultos mayores de 30 años, mientras que el Éxtasis se posiciona paulatinamente como la segunda sustancia ilícita entre adultos jóvenes y adolescentes de ambos sexos, de estratos socioeconómicos medio y alto.

Consecuentemente con estas observaciones, la consulta sugiere las siguientes tendencias generales:

El abuso de alcohol continúa siendo en todas las regiones del país y en todos los grupos poblacionales la mayor fuente de problemas socialmente relevantes asociados al uso de psicoactivos. La consulta indicó que el consumo de alcohol es creciente entre las mujeres y en jóvenes de ambos sexos.

La Marihuana es percibida cada vez más como una sustancia inocua o poco nociva. Los patrones de consumo difieren notablemente de los que se reportaban en décadas anteriores -cuando una menor proporción de consumidores entre la población general hacían uso de la Marihuana con alta frecuencia y en dosis abundantes-, siendo en la actualidad mayor el número de consumidores, aunque con menor frecuencia de uso y en pequeñas cantidades -ocasionalmente combinadas con alcohol u otras sustancias como el Éxtasis o la Cocaína.

El Basuco y los inhalables continúan siendo después de la Marihuana las sustancias prohibidas de más alto consumo entre habitantes de la calle y otros grupos marginales



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

(trabajadores sexuales, delincuentes y población carcelaria). Se confirma una disminución del consumo de Basuco entre los jóvenes y la población general.

El Éxtasis presenta un consumo creciente, especialmente entre jóvenes de las principales ciudades. De ser una sustancia prácticamente desconocida hace diez años, su consumo actual es casi igual al de la Cocaína y mayor que el de otras sustancias de uso ilícito –como Basuco, tranquilizantes, inhalables y alucinógenos.

Los expertos señalaron como edades de inicio para el alcohol y el cigarrillo alrededor de 12 años, y 14 años para las ilícitas, en particular Marihuana.

En el artículo “Luces y sombras de la drogadicción en Colombia”, publicado por la Universidad Nacional en el año 2005 se concluye de un análisis a diferentes estudios realizados por entidades gubernamentales, que:

- El alcohol y la nicotina son las dos sustancias psicoactivas más consumidas en nuestro país, en todas las áreas geográficas y grupos poblacionales. La marihuana es la sustancia ilegal de mayor consumo seguida de los derivados de la coca (basuco, pasta y sales de cocaína). Estos datos coinciden con la tendencia del consumo mundial dado por la ONU.

- Se presentan índices de consumo bajos para heroína, anfetaminas y éxtasis. Esta última, a pesar de tener indicadores de aumento en los últimos años, no representa altos niveles de consumo dentro de la población general, que se centra principalmente en jóvenes de estratos medios y altos.

- Se ha aumentado el consumo de sustancias como pegantes, gasolina y otros solventes orgánicos, cacao sabanero y hongos. De otra parte el basuco y los inhalables son las de mayor consumo en habitantes de la calle e indigentes.

- Sobre la población consumidora se encuentra que el grupo poblacional de jóvenes es el más vulnerable, mientras hay aumento progresivo en el consumo de alcohol y otras sustancias en mujeres. La edad de inicio se sitúa en promedio en los 12,5 años.

De acuerdo con el Programa Rumbos, las sustancias que mayor tratamiento demandan son la marihuana, alcohol y basuco. En todas las ciudades, más del 75% de los casos de urgencias asociados con el consumo de spa se encuentran relacionados con el alcohol, excepto en Cúcuta donde más del 50% se encuentra relacionado la marihuana.

Rumbos encontró que en las ciudades con alto consumo para todas las sustancias, se encuentran Medellín, Pereira, Armenia, Manizales, Cali, Popayán y Mocoa; ciudades con consumo moderado, Yopal, Neiva, Cúcuta, San Andrés, Pasto, Tunja, Bogotá, Bucaramanga, Villavicencio, Ibagué y Puerto Inírida; ciudades con bajo consumo, Leticia, Arauca, Sincelejo, Valledupar, Rihacha, Barranquilla, Santa Marta y Montería.



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

Las ciudades con tendencia de alto consumo proporcionalmente de sustancias ilegales son Medellín, Pereira, Manizales, mientras que las de mayores índices de consumo de sustancias legales como alcohol y tabaco son Tunja, Bogotá, Bucaramanga, Ibagué y Pasto.

En el informe del Observatorio de Drogas de Colombia (2005) a cargo de la Dirección Nacional de estupefacientes sobre el consumo estableció que los jóvenes que en el mundo consumen drogas lo hacen en respuesta a las circunstancias de vida que les ofrece la sociedad. Es así como el uso indebido de drogas en los países deprimidos económica e industrialmente, sigue apareciendo como una respuesta de la juventud ante las dificultades relacionadas con la violencia, la falta de oportunidades de empleo, el abandono y el abuso sexual. De otro lado, en los países industrializados el consumo de drogas por parte de los jóvenes está asociado a la permisividad social y a la búsqueda de nuevas experiencias, elementos y circunstancias, entre otros factores.

La información presentada por la mayoría de los países del mundo a las Naciones Unidas es bastante preocupante, pues se observa una alta prevalencia de vida especialmente en el consumo de Marihuana y sus derivados, con tendencia al aumento. El consumo de los estimulantes, especialmente Sustancias de Tipo Anfetamínico (ATS's), se están constituyendo en una verdadera pandemia, pues podría afirmarse que prácticamente en todas las regiones del mundo se tiene información acerca de su uso. En este sentido, se destaca especialmente el consumo de Éxtasis, el cual a excepción de la estabilización de su uso en Europa occidental, en las demás regiones del mundo muestra una tendencia de uso creciente.

En relación con el consumo de Cocaína, no se verifica una disminución en su utilización, mientras que se ha informado que el uso de la Heroína se está diversificando, en la medida que actualmente no solo se usa a través de inyección, sino que se está fumando.

Las Naciones Unidas en el Informe Mundial sobre Drogas 2005, indican que de 6,200 millones de personas que habitan en el mundo, alrededor de 200 millones de individuos usaron drogas ilícitas, correspondiente al 5% del grupo de edad de 15 a 64 años.

Por su parte, el "Estudio sobre consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá" realizado por el Departamento Administrativo de Bienestar Social (Dabs) en el primer semestre de 2003, se establece que:

- El alcohol y la nicotina son los psicoactivos de mayor consumo en Bogotá, mientras que la marihuana lo es en el conjunto de las sustancias ilegales.
- El mayor consumo de cigarrillo se presenta en las localidades de Chapinero, San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe; para marihuana corresponde a Puente Aranda, Candelaria y Engativá; y para basuco, sobresale Usme.



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

- La violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la falta de oportunidades y de un proyecto de vida aparecen como factores de riesgo de consumo de sustancias psicoactivas.

- En relación con el impacto sobre el individuo y la sociedad, se mencionan episodios frecuentes de violencia y de conductas delincuenciales. El 42% de los hombres golpeó a alguien y el 35% de las mujeres tuvo un altercado bajo el efecto de las drogas. El 47% de los entrevistados tuvo relaciones sexuales no planeadas bajo el influjo de spa.

Las cifras del Instituto Nacional de Cancerología indican cómo afecta el consumo de tabaco a los colombianos:

- La prevalencia de fumadores actuales en la población adulta, de 18 a 69 años de edad, es del 18,9 por ciento, es decir que en el país hay cerca de 5 millones de fumadores.

- El 18,6 por ciento de los adolescentes colombianos ha fumado cigarrillos alguna vez.

- Anualmente mueren 28 mil colombianos por hechos atribuibles al consumo de tabaco.

- El 62 por ciento de los estudiantes de Bogotá ha probado alguna vez el cigarrillo, sin que se presenten diferencias significativas por género.

- El 30 por ciento de los niños y niñas entre los 13 y 15 años de los colegios de Bogotá, ha probado alguna vez el cigarrillo.

- El 12,6 por ciento de los niños y niñas que consumen tabaco, fuma en casa. Esta conducta es más frecuente entre las alumnas que entre los alumnos.

Frente a estos indicadores que muestran el grave impacto del tabaco en la vida de los colombianos, el Instituto de Cancerología considera que parte de la respuesta debe darse en el ámbito político y legislativo, donde las medidas son más eficaces.

“El grave impacto que tiene el tabaco en la vida de las personas, motiva el debate con respecto a la necesidad de defender a las generaciones presentes y futuras de los graves estragos que conlleva su consumo, mediante medidas que permitan prevenir el consumo, proteger a los fumadores y a los no fumadores y facilitar su abandono. Las medidas para prevenir el consumo de cigarrillo se realizan en diferentes ámbitos, a nivel individual, comunitario y político”.

Motivación Jurídica

El Estado Colombiano se definió a sí mismo como Estado Social de Derecho, fundado sobre el respeto a la dignidad humana. Esta determinación del pacto constitucional consistente en que se definiera que la dignidad humana se convertía en la estructura



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

básica sobre la que se edifica el andamiaje normativo del Estado, tiene importancia máxima en la creación y aplicación del Derecho.

Ello significa que en todos los estadios de creación jurídica inferiores al poder constituyente primigenio, habrá de tenerse en cuenta esta disposición, así es que al constituyente derivado, al legislador, al funcionario judicial y administrativo en todas sus decisiones le es exigible atender al concepto constitucional de dignidad humana.

El papel del concepto de dignidad humana ha sido examinado por la Corte Constitucional, Sentencia C- 355 de 2006, en los siguientes términos:

"...Desde estos diversos planos la dignidad humana juega un papel conformador del ordenamiento jurídico. En relación con el plano valorativo o axiológico, esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la dignidad humana es el principio fundante del ordenamiento jurídico y constituye el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías de la Constitución. Así mismo ha sostenido, que la dignidad humana constituye la base axiológica de la Carta, de la cual se derivan derechos fundamentales de las personas naturales, fundamento y pilar ético del ordenamiento jurídico. De esta múltiple caracterización ha deducido la Corte Constitucional que *"la dignidad humana caracteriza de manera definitoria al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas"*.

Frente al concepto de Dignidad Humana, ha expresado el Tribunal Constitucional Colombiano:

"...La Carta Política reconoce el derecho inalienable de todo ser humano a la dignidad, entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un plan y de determinarse según sus características -"vivir como quiera"-, al punto de constituirse en el pilar esencial en la relación "Estado-Persona privada de la libertad, de acuerdo con el artículo 5º de la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional..."¹ (subrayado no original)

La tarea de lograr en los colombianos espacios óptimos para el desarrollo de su proyecto de vida, pensó el constituyente de 1991, y por ende, materializar a la dignidad humana como el epicentro de la acción pública, solo se obtendría si el Estado se comprometía a brindar condiciones idóneas a los espectros físico y espiritual del hombre, por eso, determinó sin vacilaciones que un importante monto de los ingresos corrientes de la nación serían dirigidos a financiar en mayor medida la educación y la salud de los colombianos.

Fue precisamente definida la educación por el Constituyente (Artículo 67) como "...un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se

¹ Sentencia T-1259 de 2005.



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura...”

Así mismo, a la educación se le asignaron como objetivos fundamentales formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Por su parte, la responsabilidad de brindar educación se estableció en el mismo artículo constitucional al Estado, la sociedad y la familia.

Como pudo verse, los fenómenos de la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo lesionan el haber de derechos constitucionales fundamentales de los colombianos, en especial de niños, adolescentes y jóvenes. Frente a ello, es menester recordar el artículo 2 Superior, a cuyo tenor:

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...”

Sea la cátedra propuesta a través de este proyecto de ley, un mecanismo para proteger a los colombianos de las situaciones anómalas descritas.

La Cátedra

Los estudios nos muestran que los jóvenes están llegando más fácilmente al consumo de drogas psicoactivas, cigarrillo y el tabaco, teniendo graves repercusiones a nivel familiar y social.

Sólo un proceso de prevención en las aulas escolares y fuertes campañas que contrarresten el consumo de estas sustancias permitirá tener un control efectivo de esta pandemia.

Para disminuir el consumo de drogas se deben realizar acciones tanto en promoción de la salud, como en prevención y atención de los que utilizan estas sustancias. Estas acciones deben dirigirse principalmente a niños, niñas y adolescentes y personas jóvenes ya que es esta población la que está principalmente expuesta y la que presenta mayor capacidad de respuesta e incorporación de propuestas preventivas.

Los programas preventivos en el sistema educativo formal se convierten en una prioridad, debido a la necesidad de formar integralmente a los futuros adultos para que puedan desarrollarse adecuadamente y así integrarse a la sociedad. Así mismo es importante anotar que los niños y niñas y adolescentes que asisten a escuelas y colegios, son grupos que permanecen muchas horas en las aulas, lo que permite llegar



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

hasta esta población con programas permanentes en forma continua desde los primeros años de infancia.

Es por ello que el objetivo con este proyecto de ley tiene es promover e implementar una cátedra de información, orientación y prevención sobre los efectos nocivos del consumo de drogas, alcohol y cigarrillo en instituciones de educación básica, media y superior de todo el país, que será posteriormente reglamentada por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los Lineamientos Hemisféricos de la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de las Drogas, CICAD, de la Organización de Estados Americanos, según fuera aprobado en su Trigésimo Sexto Período Ordinario, 2004.

La cátedra tendrá como línea estratégica la prevención del consumo y la educación para la salud cuya premisa principal es la promoción de estilos de vida saludables. El programa estará dirigido a niños, jóvenes y adultos y educadores y el escenario de difusión será las instituciones educativas.

Los colegios y universidades, con el apoyo del gobierno nacional, pueden canalizar las iniciativas de prevención porque los educadores pueden abordar en forma efectiva aspectos de la educación en salud. Además porque:

- A través de los colegios y universidades es posible llegar al estudiante antes de lo que se ha considerado la etapa típica de inicio de la drogadicción y durante los años críticos de la adolescencia.
- Las escuelas pueden establecer y velar por el cumplimiento de políticas que promuevan tanto la creación de entornos que protejan a los jóvenes contra su exposición a las drogas y a los drogadictos, como una visión más amplia de la vida sana.
- Durante los años de escolarización los colegios pueden impartir en forma sostenida cursos sobre prevención de drogas, alcohol y consumo de cigarrillo y así entregar el conocimiento, las actitudes y competencias que los jóvenes necesitan para rehusarse a usar drogas legales e ilegales.
- Las instituciones educativas pueden ofrecer o vincular a los estudiantes, con actividades que ofrezcan alternativas al uso de drogas, el cigarrillo y el alcohol y que al mismo tiempo le satisfagan sus necesidades de autoexpresión, recreación y desarrollo social, libres de riesgos.
- Los maestros y demás funcionarios escolares pueden desempeñar el papel de modelos positivos de adultos y orientadores.
- A través de programas de enseñanza mutua, los colegios pueden encauzar el potencial positivo asociado con la presión de pares.
- A través de los propios estudiantes, las escuelas pueden educar a los padres sobre las drogas y apoyar los esfuerzos orientados a mantener a sus hijos libres de su uso.
- Las escuelas proporcionan una vía para introducir en la comunidad información y estrategias sobre prevención y pueden adoptar un rol protagónico en la promoción de políticas y servicios que contribuyan a reducir el uso de drogas.



Senado de la República
H. Senador Armando Benedetti Villaneda

- El personal escolar puede aprender a detectar las señales que revelan un posible uso de drogas, tabaco o alcohol e intervenir oportunamente para ayudar a los estudiantes a recibir tratamientos y servicios de orientación.
- Los colegios proporcionan un mecanismo eficiente y efectivo para llegar a un gran segmento de la comunidad y a los estudiantes. Aproximadamente el 80% de la población infantil asiste a la escuela primaria y el 60% cursa, como mínimo, cuatro años de educación.

Por todas estas razones, las iniciativas de prevención implementadas a través de las instituciones educativas constituyen un componente crucial de las iniciativas encaminadas a reducir las consecuencias altamente negativas para la sociedad, asociadas con el uso de drogas, el cigarrillo y el alcohol. Si bien nadie ha sugerido que las autoridades educacionales deben asumir en su totalidad la responsabilidad de cambiar el comportamiento del estudiante en materia de salud, en general – y en particular en lo referente al uso de drogas – las instituciones educativas juegan un papel esencial en términos de garantizar que los jóvenes puedan desarrollar el conocimiento, las actitudes y competencias para tomar la decisión de rechazar el uso de drogas, el alcohol y el cigarrillo. Adicionalmente, ofrece las oportunidades y los medios para llevar dicha decisión a la práctica.

Por estas razones y teniendo en cuenta los términos anteriores solicitamos al H. Congreso de la República aprobar como ley el proyecto que se adjunta.

Atentamente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

GINA PARODY D`ECHEONA
Senadora de la República