AGENDAMIENTO DE LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ EN COLOMBIA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

TESIS DE MAESTRÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGISTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por:
Diego Humberto Piza Pinilla
Politólogo
Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos

Dirigida por:
Jorge Iván Cuervo Restrepo

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C.
2019

Índice

Título	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
JUSTIFICACIÓN	11
CAPÍTULO I	
1. De la estructuración de la agenda y su participación en el ciclo de las políticas públicas.	12
1.1. Estructuración o construcción de la agenda.	12
1.2. El posicionamiento de un asunto en disputa.	14
1.3. Los modelos de estructuración o construcción de la agenda.	17
1.4. Los medios de comunicación y su participación en la formulación de las políticas públicas.	21
1.5. Retomando el modelo secuencial.	25
CAPÍTULO II	
2. De la seguridad vial y la conducción en estado de embriaguez.	30
2.1. La seguridad vial en el contexto internacional para el año 2010.	30
2.2. La seguridad vial en el contexto nacional entre los años 2010 y 2013.	33
2.3. Marco Normativo sobre la seguridad vial y la conducción en estado de embriaguez en Colombia.	36
2.4. El panorama de las lesiones y muertes por accidentalidad vial en Colombia y la conducción en estado de embriaguez para el año 2013.	38
CAPÍTULO III	
3. De la identificación del problema y sus actores clave.	45
3.1. El consumo de alcohol en Colombia.	45
3.2. La estrategia mundial para reducir el consumo de alcohol y sus consecuencias.	46
3.3. Contextualizando el asunto en disputa.	48
3.4. La identificación de actores.	52
CAPÍTULO IV	
4. El Caso: Análisis del punto en disputa, sus disparadores y la estructuración de la agenda legislativa.	65
4.1. La investigación.	67
4.2. Los resultados.	70
4.3. Conclusiones y consideraciones finales.	77
5. LISTA DE REFERENCIA	84
6. BIBLIOGRAFÍA	89
7. ANEXOS	95
7.1. Entrevista a Mary Bottagisio, Liga Contra la Violencia Vial.	96
7.2. Entrevista a Juan Francisco Valbuena, Redactor Político de El Tiempo.	111
7.3. Entrevista a Eugenio Prieto, Ex Senador de la República; Presidente de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial y ponente del Proyecto de Ley sobre conductores ebrios.	119

Agradecimientos

Elaborar una tesis de grado siempre implicará un gran esfuerzo; de tiempo, lectura, charlas y bastante investigación, así como de análisis. A todos aquellos que aportaron un comentario, una referencia, un libro, un artículo, lo que sea… ¡gracias!

A Jorge Iván Cuervo, director de esta investigación, toda mi admiración y aprecio. Gracias por guiarme.

A mis padres; Jairo & Leticia,
a mi esposa Tatiana Lopera,
y a nuestra amada hija Isabella

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es realizar un análisis al ingreso de la conducción en estado de embriaguez, como problema de carácter social, en la agenda legislativa colombiana, a partir de la teoría de la *agenda building* así como del nivel de influencia de los medios de comunicación.

Abstract

The main objective of this research is to carry out an analysis of drunk driving, as a social problem, in the Colombian legislative agenda, based on the theory of the agenda-building as well as the level of influence of the media.

INTRODUCCIÓN

Entender qué es un problema público y por qué debe ser objeto de atención por parte de las autoridades, dista de cómo se define. Argumentar que un asunto puede ser problemático requiere no solo de identificarlo sino de entenderlo y estructurarlo para intervenirlo. En este sentido, es importante entonces diferenciar un problema público de uno privado, y de lo que se considera es un asunto que se percibe como un problema que requiere la atención de los tomadores de decisión en el ámbito público.

Entonces, los asuntos privados obedecen a aquellas situaciones que ocurren de manera personal o al interior de un núcleo, como el familiar, que no afecta o influye significativamente sobre una comunidad en particular o sobre la sociedad en general. En tanto que, los asuntos públicos afectan de manera general, y en algunos casos de manera generalizada, a un conjunto de personas, y cuya solución está supeditada a la responsabilidad y competencias de un conjunto de actores políticos e institucionales encargados de enfrentarlo.

No obstante, no todas las problemáticas de una sociedad se convierten en problemas públicos. El carácter público deriva del reconocimiento que obtenga desde la opinión pública, del debate social, del sector político y del nivel de influencia o poder que tengan algunos actores y las autoridades que evidencian el asunto.

Joseph Gusfield (2014) ha planteado, refiriéndose a los problemas sociales, que "no todos se vuelven tema de conflicto o de controversia en la arena de la acción pública. No todos cuentan con dependencias que los atiendan ni con movimientos que trabajen para resolverlos" (Gusfield, 2014, p.69). De hecho, definir el carácter de un problema como público es en sí un tema fundamental, particularmente porque los temas y problemas pueden aparecer y desaparecer intermitentemente en la atención pública, o porque "lo que puede ser notorio y visible en un periodo histórico puede no serlo en otro […] así como tampoco tiene el mismo significado en todas las épocas y para todos los pueblos" (Gusfield, 2014, pp. 67-68).

Adicionalmente, una vez se logra identificar un problema como público, la cuestión de definir el problema es un asunto más dispendioso aún. Según Cuervo (2007) "la definición del problema está ligada al tipo de actores con los que se construye", en incluso "en el mismo momento en el que se decide cómo definir el problema se está diciendo qué tipo de medida adoptar, cómo implementarlo y evaluarlo" (Cuervo, 2007, p. 154).

En teoría, de acuerdo con el ciclo de políticas públicas propuesto por Jones, éstas inician con la definición del problema y luego continúa con el ingreso en la agenda pública para su respectiva discusión. No obstante, al menos en el caso colombiano, expone Cuervo (2007) que "dicha regla no siempre se cumple en la realidad política e institucional" (p. 152).

Es precisamente en este punto en el que el ingreso de un problema en la agenda de los tomadores de decisión juega un papel preponderante para el ciclo de las políticas públicas, toda vez que el problema considerado como público puede ingresar al debate sin tener una definición clara, puede entrar como consecuencia de una serie de acciones y presiones ejercidas por uno o varios actores que tienen algún grado de interés en el asunto, como por ejemplo los medios de comunicación.

En consecuencia, es el objeto de la presente investigación demostrar o no el nivel de influencia que puede ejercer uno a varios actores, como los media, en el posicionamiento de un asunto considerado como un problema de carácter social en la agenda de los tomadores de decisión. Para ello, hará uso del método de análisis de un estudio de caso instrumental que se referirá a la conducción en estado de embriaguez, enmarcada en el amplio concepto de la seguridad vial. No obstante, la presente investigación no pretende ser una tesis sobre cómo entender la conducción en estado de embriaguez – C.E.E.- sino que pretende entender cómo un asunto, que en principio puede ser de la esfera privada o que puede no representar un problema para todos, ingresa en el abanico de problemas a resolver por los responsables de tomar decisiones de política pública en Colombia.

Así pues, la revisión de la literatura académica respecto de la conducción en estado de embriaguez ha permitido identificar que es un asunto de gran interés, pero su enfoque de análisis de ha concentrado en su gran mayoría en el campo de la salud.

El asunto es tratado enérgicamente por organizaciones internacionales, como la ONU, la OMS y la Liga Francesa contra la violencia vial, pero su análisis ha sido el de entender o etiquetar el problema como un asunto de salubridad, de comportamiento del conductor, de los efectos del alcohol en el cuerpo y la búsqueda de reducir las muertes y lesiones ocasionadas por conductores en estado de embriaguez.

Por otro lado, la literatura especializada en Colombia no sólo se ha sumado a los análisis internacionales y el enfoque de salud, sino que, en algunos casos, como el de las investigaciones realizadas por Ervyn Norza, Granados y la Federación Colombiana de Municipios - FCM, se han enfocado en los resultados obtenidos por las medidas legislativas y las campañas de prevención, más no por entender cómo ingresó el asunto en el orden del día del Congreso de la República.

Quizás, lo más cercano a entender cómo llegó a ser la conducción en estado de embriaguez un problema público, o cuál es su procedencia, son los postulados de Joseph Gusfield, quien introduce el asunto de los conductores alcoholizados como un ejemplo para entender el provenir de un problema público, pero nuevamente la discusión no se centra en el origen del asunto en disputa y su acceso en la agenda de los hacedores de política pública. Este es, probablemente, el escenario más cercano al objetivo de la presente investigación, pues este documento se concentra en examinar el agendamiento de un problema desde la perspectiva de la influencia de los medios de comunicación y la teoría del agendamiento, más no intenta explicar el cómo entender el problema y mucho menos cómo contrarrestarlo.

El problema a presentar es el hecho de que no solo las decisiones de política pública dependen de cómo se define o “etiqueta” un problema de carácter público, sino de cómo ingresa en la agenda. En otras palabras, la atención y respuesta que recibe una problemática depende de quién y cómo evidencia el asunto.

En este sentido, tal como se mencionó anteriormente, la investigación en aras de comprobar la hipótesis, que no es otra que entender que la cobertura noticiosa exagerada, por parte de los medios de comunicación, influye significativamente en la manera cómo se evidencian los problemas sociales, al punto de constituirse en el puente de acceso a la agenda entre los

grupos de atención y los tomadores de decisión, metodológicamente hace uso del estudio de caso instrumental a fin de proporcionar el mayor conocimiento posible sobre el asunto para entender la aplicación teórica del agendamiento como fase inicial del ciclo de las políticas públicas.

Así pues, la investigación recurre a métodos de recolección de información tales como: i) la revisión de prensa y el seguimiento legislativo para la contextualización del problema y la construcción de líneas del tiempo, ii) la búsqueda de información cualitativa en las principales fuentes oficiales de información en cifras, el análisis de sondeos de opinión y el uso de herramientas estadísticas como la correlación y la determinación para mostrar las relaciones de causa y efecto, iii) el trabajo de campo mediante la preparación y realización de encuestas semi-estructuradas, así como la búsqueda y análisis de bases de datos en archivos planos que han permitido la elaboración de tablas y gráficas que sustentan los postulados teóricos y la comprobación de la hipótesis.

A saber, el primer momento de la investigación consiste en la revisión teórica sobre el agendamiento como parte del ciclo de las políticas públicas para ubicar al lector sobre qué es el agendamiento de un asunto, quienes participan y cómo entenderlo. Luego, para comprender cómo aplicar la teoría e intentar comprobar la hipótesis, se aborda un caso en concreto para ser analizado: la conducción es estado de embriaguez.

Así pues, se realiza una contextualización cuantitativa y cualitativa sobre la situación de la seguridad vial en el ámbito internacional y nacional, y se abstrae del macro concepto de seguridad vial el asunto de la conducción en estado de embriaguez. Lo anterior, con el fin de introducir al lector en la discusión sobre el asunto en disputa objeto de análisis.

Posteriormente, se realiza un seguimiento normativo y de prensa (escrita y virtual) para entender los principales hechos y acontecimientos sobre el asunto objeto de estudio y se crean líneas de tiempo. El objetivo de esta etapa es dimensionar el contexto colombiano frente a la conducción en estado de embriaguez e identificar los principales actores involucrados en la definición y posicionamiento del asunto considerado como problema público.

Una vez identificados los actores participantes en la discusión del problema, se procede a indagar, mediante el uso de entrevistas semiestructuradas, las dinámicas y posiciones respecto de la conducción en estado de embriaguez y su ingreso al debate en el Congreso de la República. En este punto, el trabajo de campo permitió la entrevista a representantes de tres sectores claves: medios de comunicación, sociedad civil y gobierno.

Finalmente, se presentan una serie de consideraciones y conclusiones, que nacen a partir de los resultados de las entrevistas realizadas y de un trabajo de campo en el archivo de redacción del periódico de circulación nacional (El Tiempo) con el fin de hacer un seguimiento a las publicaciones impresas y realizar un comparativo estadístico con las líneas de tiempo y los principales asuntos expuestos por los medios de comunicación, y aquellos asuntos indagados mediante encuesta de percepción ciudadana. Su objetivo, determinar la existencia de una correlación estadística y el coeficiente de determinación que permita evidenciar si hubo o no influencia en el ingreso, como problema público, de la conducción en estado de embriaguez en la agenda formal del gobierno colombiano.

JUSTIFICACIÓN

Esta investigación no pretende resolver vacíos teóricos o conceptuales. No obstante, encuentra su potencial o conveniencia en realizar un análisis a un caso particular que pueda aportar a la discusión sobre la influencia de los medios de comunicación en el ciclo de las políticas públicas, especialmente en la fase de agendamiento. El presente documento constituye un estudio de caso instrumental que hace uso de la teoría de la *agenda building* para intentar comprobar una hipótesis nula. Dicho de otra manera, pretende explicar cómo una situación considerada como problemática puede llegar a convertirse en un problema público gracias al reconocimiento de ciertos actores con diferentes niveles de influencia; como los medios de comunicación, los grupos de presión y quienes ejercen la actividad política.

CAPÍTULO I

1. DE LA ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA Y SU PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. Estructuración o construcción de la agenda:

En 1972, Roger Cobb, profesor de Ciencias Políticas en la Brown University, y Charles Elder, profesor de Ciencias Políticas de la Wayne State University, interesados en saber de dónde provienen los asuntos de política pública concentraron sus esfuerzos intelectuales en identificar la forma en la que algunos temas, considerados problemáticos, demandan la atención de aquellos que tienen la capacidad para tomar decisiones al respecto. En este sentido, acuñan el concepto de agenda para explicar este proceso.

De acuerdo con los autores, la agenda es "un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político" (Cobb & Elder, 1972, p. 26). De igual manera consideran que también puede entenderse como "un conjunto de partidas concretas, específicas, programadas para consideración activa y seria por parte de un organismo institucional particular a cargo de la toma de decisiones" (Cobb & Elder, 1972 a).

En otras palabras, consideran que los diferentes grupos que constituyen una sociedad articulan sus demandas o intereses y los transforman en asuntos que requieren la atención de los tomadores de decisión. Partiendo de esta premisa se cuestionaron entonces al respecto de "¿cuáles son los determinantes de la agenda para controversia política dentro de una comunidad? ¿Cómo se compone una agenda (¿es decir, cómo obtiene el acceso a ella un asunto?) y ¿Quién participa en este proceso?" (Cobb y Elder, 1972 b).

Ante estas interrogantes proponen dos tipos de agenda para ser consideradas. El primer tipo se refiere a una agenda sistémica, que requiere una atención amplia o que exista conciencia del problema, y que además se trate de un interés compartido por un sector y, sobre todo, que el asunto sea de interés del gobierno. En palabras de Cobb y Elder (1972) "la agenda

sistémica consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente" (p. 115). El segundo tipo de agenda se refiere a lo institucional, gubernamental o formal. Esta categoría abarca asuntos concretos en una lista limitada para la consideración activa y seria de los tomadores de decisión, tal como lo exponen los autores es "ese conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos expuestos ante cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb & Elder, 1972, p. 116).

Dicho de otra manera, "la agenda gubernamental se ocupa de la lista de asuntos que un grupo de encargados de la toma de decisiones, en un nivel dado de gobierno, identifican como problemas que deben confrontar" (Cobb & Elder, 1972, p. 195).

Incluso, Cobb & Elder (1972) introducen brevemente un tercer tipo denominado pseudo-agenda, como "cualquier forma de registrar o conocer una demanda sin considerar explícitamente sus méritos" (p. 117). Según los autores, se usa para calmar las frustraciones de grupos cuyas demandas no tienen una oportunidad real de ser consideradas.

Ahora bien, para que exista una agenda es preciso que se evidencie claramente lo que los autores llaman, el punto en disputa. Según Cobb y Elder (1972) "la creación del punto en disputa y la estructuración de la agenda son componentes clave de un proceso mayor del desarrollo de política pública" (p. 111). Además, lo definen como "un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimientos o substansivos en relación con la distribución de posiciones o recursos" (Cobb & Elder, 1972 a). Ello significa, que existen grupos interesados en un mismo tema, pero con objetivos y recursos diferentes para defender una posición.

Estos puntos en disputa pueden crearse desde perspectivas como la fabricación, un acontecimiento inesperado y un mecanismo de disparo. De manera general, la fabricación del problema contempla dos figuras, la de aquellos que crean el problema para realizar

ajustes y reestablecer el equilibrio, denominados *reajustadores,* y la de aquellos que crean el problema para su beneficio propio, conocidos como *explotadores* (Cobb & Elder, 1972, p. 112). Por otro lado, el acontecimiento inesperado es generado por personas o grupos que no tienen un interés para ellos mismos, Cobb y Elder los denominan *bienhechores* ya que su interés es realmente público. Por su parte, el mecanismo de disparo se trata de acontecimientos imprevistos que forman el punto de discusión, según los autores pueden ser internos o externos. A nivel interno se trata de asuntos como catástrofes naturales o desequilibrios en la distribución de recursos al interior, mientras que a nivel externo puede estar asociado a actos de guerra, innovación armamentística o conflictos internacionales.

No obstante, es preciso aclarar que el contenido de las agendas formales hace referencia a dos tipos de asuntos, los antiguos y los nuevos. De acuerdo con los autores, "los asuntos antiguos son aquellos que tienen delineadas alternativas de acción" (Cobb & Elder, 1972, p. 117), lo anterior se refiere a aquellos temas que son habituales o recurrentes como partidas presupuestales o el incremento en el salario. En cuanto a los asuntos nuevos son "aquellos componentes que no tienen definición predeterminada (…) son asuntos automáticos o espontáneos que aparecen como acción o reacción" (Cobb & Elder, 1972, p. 118), se trata entonces de temas introducidos en la agenda del gobierno como resultado de una movilización masiva o por la activación de grupos de interés.

1.2. El posicionamiento de un asunto en disputa:

En este orden de ideas, la premisa es que "a menos que un asunto aparezca en algún orden del día, no será considerado como un punto de agenda" (Cobb & Elder, 1972, p. 119), motivo por el cual el mayor desafío se encuentra en posicionar una demanda o asunto nuevo por encima del abanico de asuntos antiguos que ya están siendo considerados por los tomadores de decisión. Es aquí donde los medios de comunicación, sumado al esfuerzo de los grupos de interés, las organizaciones sociales, el sector privado, la clase política, entre otros, juegan un papel preponderante en el posicionamiento de una problemática en la agenda formal. En palabras de Roger Cobb y Charles Elder (1972) "los medios también pueden representar un papel importante en la ubicación de asuntos en la agenda sistémica y

en el aumento de sus probabilidades de recibir la consideración de la agenda formal" (p. 122).

En este sentido, los grupos de interés como "conjuntos de agrupaciones económicas o sociales organizadas a largo plazo, normalmente basadas en una membresía voluntaria, con el fin de articular hacia fuera intereses comunes, e influir directa o indirectamente sobre los procesos de decisión política" (Nohlen, 2006, p. 664), requieren de la interacción dinámica entre el uso de técnicas y símbolos para obtener apoyo, en primera medida, de la atención pública (agenda pública o sistémica) para posteriormente posicionarse en la agenda institucional o formal.

Como parte de esas técnicas, expresan Cobb y Elder (1983), se encuentra el uso de los medios masivos quienes "representan un papel primordial para destacar esta interacción y para determinar el éxito de un asunto" (p. 182). De la misma manera, Norton Long, citado por Cobb & Elder (1983, p.182), menciona que "en un alto grado, (la prensa) establece la agenda cívica".

Este proceso, a través del cual un asunto problemático es puesto en conocimiento público, para promover el apoyo, la denominan Cobb y Elder como "expansión de un asunto en disputa". Esta expansión requiere, según los autores, tener en cuenta el propósito de los símbolos y cinco estrategias para promover el apoyo y extender la controversia.

Frente a los símbolos, estos se dividen en dos tipos de propósitos, exteriores e interiores. Los primeros hacen referencia a influir en los espectadores y los tomadores de decisión, mientras los segundos buscan estimular el grupo comprometido a luchar por la causa particular.

En cuanto a las estrategias, estas se dividen en cinco: (1) incitación, (2) provocación, (3) disuasión, (4) demostración de la fuerza y (5) afirmación. En todas ellas los medios de comunicación tienen una participación importante. En la incitación el objetivo es activar el apoyo latente en la comunidad y extender el interés por un asunto. Para ello, "los medios masivos representarán una parte importante en la determinación del éxito de la iniciación

(…) cuando los medios toman interés en una situación, generalmente la siguen de cerca, generando cada vez mayor atención e interés" (Cobb & Elder, 1972, p. 183). Acá es importante aclarar que "los medios no son los iniciadores de la incitación. Un grupo tiene que alcanzar algún éxito inicial antes de que los medios se enfoquen en un asunto" (Cobb & Elder, 1972, p. 184).

La provocación tiene como objeto alcanzar la inclusión en la agenda a través de provocar la acción de otro grupo de interés a fin de que la reacción alcanzada le permita al grupo iniciador o provocador obtener mayor publicidad y simpatía frente a un público mayor. Frecuentemente el uso de lenguaje obsceno o retador como símbolo provocan una respuesta del otro grupo. El papel de los medios masivos en esta estrategia será entonces el de identificar el punto o asunto en disputa y sus representantes (Cobb & Elder, 1972, pp. 185-188).

Por su parte, la estrategia de disuasión "involucra la utilización de símbolos para desanimar a los partidarios del otro lado de sostener una posición activa y estimularlos a cambiar de parte (…) otra forma de disuasión consiste en desacreditar la causa de un oponente vinculándola con algún símbolo desagradable" (Cobb & Elder, 1972, p. 189).

En lo que respecta a la demostración de fuerza, esta estrategia sólo se usa hasta que la incitación o la disuasión han fracasado. El objetivo es demostrar el compromiso del grupo y el tamaño del mismo. Sin embargo, el fracaso en la demostración de fuerza puede significar el ridículo público y por ende la incapacidad de movilizar el apoyo. (Cobb & Elder, 1972, p. 191). Según los autores, esta estrategia puede tener la mayor receptividad por parte de los medios de comunicación pues se crea un ambiente de espectáculo.

La última estrategia que se refiere a la afirmación tiene por función la reafirmación del compromiso del grupo y las causas que persiguen. Acá los medios son relevantes en la medida en que la participación del grupo trasciende a sus líderes y se busca mantener el espíritu de los seguidores. Las publicaciones sindicales o de los movimientos sociales o políticos son un ejemplo de ello. (Cobb & Elder, 1972, p. 192)

Ahora, si bien "todo lo que se requiere para un estatus de agenda formal es que los dirigentes sepan que existe un problema que requiere la acción gubernamental" (Cobb & Elder, 1972, p. 195) es preciso tener en cuenta que "el contar con un lugar en la agenda formal no significa necesariamente que se tomará alguna acción" (Cobb & Elder, 1972 a). No obstante, la expansión de un punto en disputa requiere, entre otras cosas, la participación de los medios masivos para alcanzar en primer lugar la agenda sistémica o pública y posteriormente la agenda gubernamental o formal. (Cobb & Elder, 1972, p. 200).

Por último, es importante considerar la durabilidad del problema o del punto en disputa. Roger Cobb y Charles Elder se han cuestionado al respecto sobre ¿cuánto tiempo permanece un asunto en la agenda? Concluyendo entonces que los asuntos rara vez son eliminados del orden del día una vez han alcanzado el acceso a la agenda formal, aun cuando se resuelva puede proporcionar un precedente para resolver futuras disputas, o incluso si se elimina. Tal como lo exponen los autores "uno de sus subproductos puede ser una resaca que demande la atención del sistema por algunos años futuros" (Cobb & Elder, 1972, p. 203).

1.3. Los modelos de estructuración o construcción de la agenda:

Ahora bien, en 1976 nuevamente Roger Cobb, acompañado en esta oportunidad por Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross, retoman el concepto de *agenda building*, o estructuración de la agenda, para explicar el proceso de formación de políticas públicas desde la construcción de un modelo teórico que implica el agendamiento como parte del ciclo.

Parten de la premisa de que una característica esencial de cualquier sistema político o de gobierno es la forma o el camino en el que diferentes grupos participan en el proceso de formación de política pública. Según los autores: "*An essential characteristic of any polity is the way that different groups participate in the process of policy formation*" (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 126).

De acuerdo con Cobb, Ross & Ross (1976) el proceso por el cual las demandas de los diversos grupos de la población se traducen en asuntos que compiten por la atención seria

de los funcionarios públicos puede apropiadamente llamarse estructuración de la agenda. Según los autores: "*The process by which demands of various groups in the population are translated into items vying for the serious attention of public officials can approriately be called agenda building*" (p.126).

En esta oportunidad Roger Cobb distingue con mayor claridad conceptual los dos tipos de agenda que desarrolló en 1972, identificando entonces la agenda pública y la agenda formal. Por un lado, la agenda pública como aquella compuesta por temas que han alcanzado un alto nivel de interés público, así como de visibilidad. Por otro lado, la agenda formal como aquella compuesta por una lista de temas que los tomadores de decisión han aceptado poner en la discusión del orden del día, y no de aquellas cuestiones que ingresan en el orden del día pero que no merecen atención seria (pseudo-agenda). Cobb, Ross y Ross (1976) exponen que: "*Two types of agendas can be distinguished: the public agenda consists of issues which have achieved a high level of public interest and visibility; the formal agenda is the list of items which decision makers have formally accepted for serious consideration*" (p. 126).

Una vez delimitado el concepto de *agenda building* o de estructuración de la agenda y sus tipos, Cobb, Ross y Ross plantean tres modelos a través de los cuales un tema o asunto logra su ingreso en la discusión seria de los tomadores de decisión. Estos tres modelos son: el *Outside Initiative Model* o modelo de iniciativa desde afuera, el *Mobilization Model* o modelo de movilización, y el *Inside Access Model* o modelo de ingreso desde adentro. Adicionalmente, cada modelo sugerido contempla cuatro etapas que lo componen: (1) iniciación, (2) especificación, (3) expansión y (4) entrada.

El modelo de iniciativa desde afuera (*Outside Initiative Model*), explica el proceso de acceso a la agenda desde grupos no gubernamentales que posicionan el tema, punto en disputa o problemática, en primer lugar, en la agenda pública para luego alcanzar la agenda formal. Según los autores "*the outside initiative model, accounts for the process through which issues arise in nongovernamental groups and are then expanded sufficiently to reach, first, the public agenda and, finally, the formal agenda*" (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 127).

En cuanto a las etapas de este modelo, la **iniciación** es la primera fase en la que se evidencia una problemática por parte de un grupo que no hace parte de la estructura del gobierno. La **especificación** abarca demandas específicas frente a una situación que puede ser vista desde diferentes formas al interior de un grupo de interés, o incluso por otros grupos que han manifestado una queja o agravio común. Por su parte, la tercera etapa que se refiere a la **expansión** comprende que para alcanzar el ingreso a la agenda formal es necesario poner en conocimiento de otros grupos de la población la situación considerada como problemática, e incluso asociarla a otros problemas preexistentes. En este punto, tal como lo expresan los autores, es importante retomar lo propuesto por Cobb y Elder cuando se refieren a la expansión de un asunto en disputa. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 128).

Así pues, cuando se discute la expansión de un asunto se deben identificar cuatro grupos que se involucran en el asunto en disputa: (1) los grupos de identificación del problema, (2) los grupos de atención al problema, (3) el público atento y (4) el público en general. Así, los grupos de identificación son aquellas personas que se sienten identificadas con el asunto y lo apoyarán. En palabras de Cobb, Ross y Ross (1976): "*those people who feel strong ties to the originators of an issue and who see their own interest (…) the members of the identification group are not only the first to be mobilizated but are also most likely to support the position*" (p. 128).

Los grupos de atención al problema son aquellos que están conscientes de un asunto en disputa y que pueden expandirlo o movilizarse si este asunto puede involucrarse en los intereses del grupo que representan, o si la problemática está asociada a sus causas. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 129).

Por otro lado, el público atento se refiere a esa parte de la población que se mantiene informada al respecto de los asuntos públicos y toman posiciones frente a un problema, les interesa conocer lo que sucede a su alrededor. Por su parte, el público en general es ese último grupo que se involucra en el asunto en disputa cuando la problemática se convierte en un interés colectivo. (Cobb, Ross & Ross, 1976 a).

Ahora bien, retomando las etapas de los modelos de agendamiento, la última de estas se refiere a la **entrada**. En esta etapa el asunto en disputa pasa de la discusión en la agenda pública a la discusión en la agenda formal por parte de los tomadores de decisión. En palabras de los autores: "*Entrance represents movement from the public agenda to the formal agenda, where serious consideration of the issue by decision makers can take place*". (Cobb, Ross & Ross, 1976 b).

El segundo modelo de acceso a la agenda es el *Mobilization Model*, el cual, contrario al modelo anterior, explica el paso de un asunto en disputa o problemática de la agenda formal a la agenda pública. Se trata entonces de aquellas políticas o programas que los tomadores de decisión desean poner en la discusión pública para legitimar su implementación. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 132).

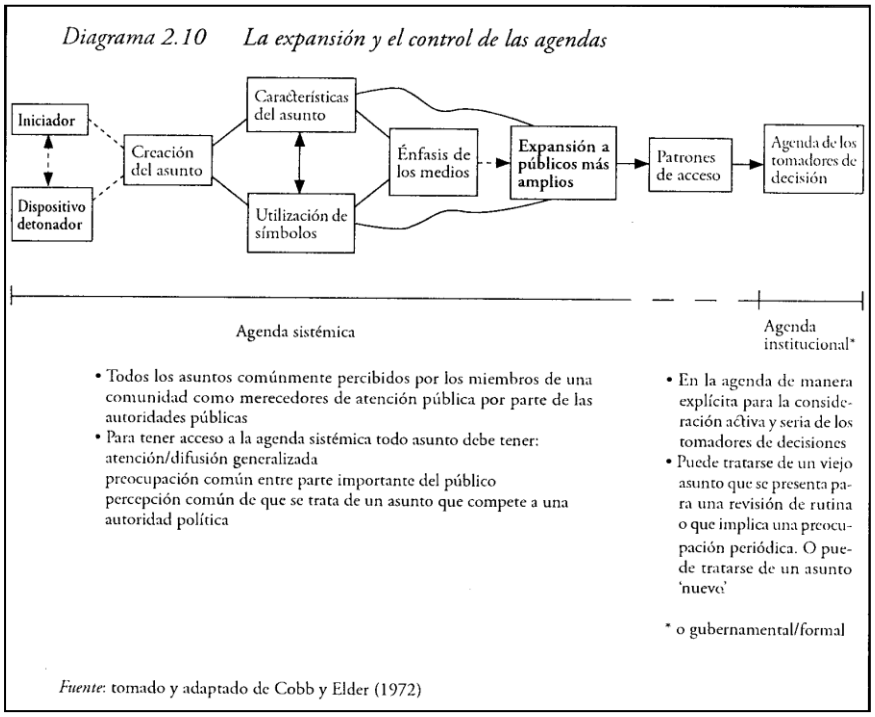
La etapa de **iniciación** en este modelo, de acuerdo con los autores, se da cuando se anuncia un nuevo programa por parte del gobierno. En cuanto a la **especificación**, no basta con el anuncio del líder político, sino que requiere proporcionar más detalles al respecto de la nueva política, lo que se busca es el apoyo ciudadano. "*Through specification the leaders hope to make the program clearer to the public, at the same time both building support and letting citizens know what is required of them*" (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 133). La **expansión** ocurre cuando los líderes políticos presentan el programa en diferentes escenarios a fin de captar grupos de atención, como los medios de comunicación, que les permita llegar al público en general. En lo que respecta a la **entrada** bajo este modelo, el problema es pasar de la agenda formal a la pública generando que el público reconozca el problema como una situación que debe atenderse. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 134).

El tercer y último modelo de acceso a la agenda es el *Inside Acces Model*, el cual expone que el asunto a debatir se origina desde una agencia gubernamental o dentro de un grupo que tiene acceso directo con los tomadores de decisión para posicionar la problemática en la agenda formal. Contrario a los dos modelos anteriores, no se pretende que el tema o asunto a discutir se incluya o haga parte de la agenda pública, pues si el asunto se expande es muy probable que algún grupo de interés pueda oponerse. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 135).

En este modelo las fases de **iniciación** y **especificación** están sujetas a una agencia del gobierno o un grupo interno con un gran vínculo con los tomadores decisión, motivo por el cual pueden impulsar un asunto directamente en la agenda y definir propuestas de atención. **La expansión** está limitada a involucrar selectivamente a grupos de identificación y atención para crear la sensación de urgencia. En cuanto a la **entrada**, el camino hacia la agenda formal no se hace a través de la agenda pública, sino que busca el acceso directamente con los tomadores de decisión a través de un grupo cercano al gobierno. (Cobb, Ross & Ross, 1976, p. 136).

1.4. Los medios de comunicación y su participación en la formulación de las políticas públicas:

De manera general, Wayne Parsons expone al respecto de la obra de Cobb y Elder, que "la construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, es decir, un público interesado e informado de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión" (Parsons, 1997, p. 159). Al respecto, Parsons tradujo la propuesta de Cobb y Elder en el siguiente diagrama:



Fuente: Elaborado por Parsons, 1997, p. 159.

No obstante, Parsons cree que todo este proceso de la estructuración de la agenda tiene un objetivo más profundo, pues no se trata solo de intentar definir un problema y ponerlo en discusión por unas autoridades reconocidas sino que, en palabras del autor, "el esquema de las agendas y las alternativas son etapas "tempranas" del proceso de las políticas públicas (…) la definición de problemas y agendas sigue (como un hilo conductor) durante todo el proceso de las políticas públicas" (Parsons, 1997, p. 117). En este sentido, "todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto el tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse" (Parsons, 1997, p. 119).

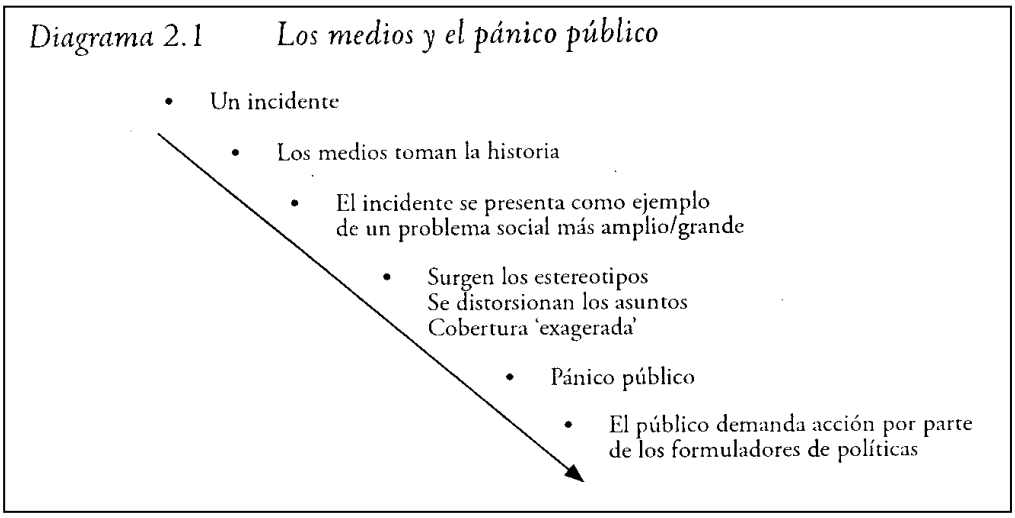
Así, la discusión estaría centrada en la definición del problema del asunto en disputa sin desconocer la importancia que tiene el acceso a la agenda y a la discusión por parte de los tomadores de decisión. En palabras de Parsons (1997) "la definición del problema es parte del problema" (p. 120), pues "los asuntos de tipo público no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro; los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros" (Parsons, 1997, p. 121).

De hecho, como una crítica al modelo del ciclo de políticas públicas propuesto por Jones, que será expuesto con más detalle en líneas más adelante, el profesor Jorge Cuervo (2007) realiza una crítica a las dos primeras fases del ciclo en lo que respecta a la clasificación tradicional frente a la definición del problema y la elaboración de la agenda. Según el autor, en el ciclo de Jones "que indica que el proceso de formación de políticas inicia con la definición del problema y continúa con la elaboración de la agenda, no se cumple siempre en la realidad política e institucional. (p. 152). De hecho, "los problemas ingresan en la agenda sin una previa definición acerca de su naturaleza, hecho que no es considerado en el ciclo de JONES donde el problema es definido antes de ingresar en la agenda" (Cuervo, 2007, p. 152).

En este punto, no solo los grupos de interés juegan un papel importante en la definición y expansión de los problemas, también lo hacen los medios de comunicación. Recordemos que Cobb y Elder (1972) ya lo habían contemplado en el proceso de agendamiento: "los medios masivos representarán una parte importante en la determinación del éxito de la

iniciación (…) cuando los medios toman interés en una situación, generalmente la siguen de cerca, generando cada vez mayor atención e interés" (p. 183). Por su parte, Parsons (1997) escribe que: "el papel de los medios de comunicación masiva en el proceso de establecimiento de la agenda es, siguiendo a Henshel (1990: 203-232), un factor importante a considerar en la construcción de problemas" (p. 138).

Citando a Wilkins (1964), Parsons expone que "desde la perspectiva del enfoque constructivista, el impacto de los medios de comunicación masiva en los problemas sociales es un aspecto clave del proceso de "poner etiquetas" al "sensibilizar" y "amplificar"" (Parsons, 1997, p. 138). En este sentido, Wayne Parsons retoma los postulados de Stanley Cohen en 1972 sobre pánico público y el papel de los medios en la definición de un problema y presenta un diagrama en el que pretende exponer que "los medios de comunicación masiva pueden delinear el contexto en el que se da la reacción de las políticas públicas e influir en la "opinión pública" al establecer la agenda pública a partir de un incidente o suceso inesperado" (Parsons, 1997a).



Fuente: Elaborado por Parsons, 1997, p. 139

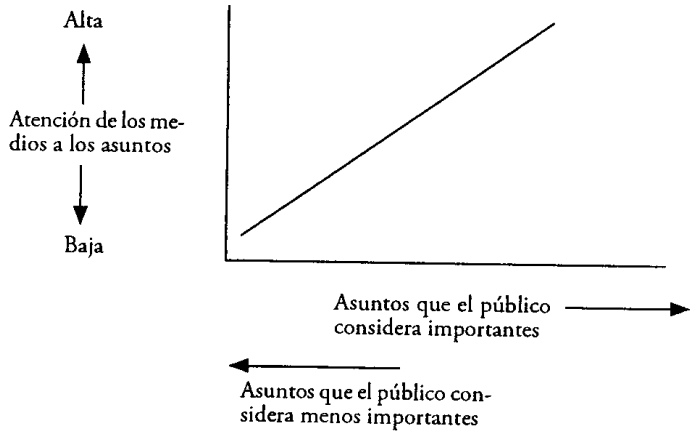
Es precisamente en este punto en el que el concepto de opinión pública entra en la discusión sobre la estructuración de la agenda. Aludiendo a Habermas, Parsons expone que "el hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención de los diseñadores de las políticas y los medios de comunicación masiva está estrechamente vinculado con la

manera en que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública, como quiera que ésta sea definida y medida" (Parsons, 1997, p. 141).

Esta última salvedad, sobre lo que es opinión pública, puede estar asociada a que no existe un consenso sobre la definición del concepto. Elisabeth Noelle-Neumann (1984) en su obra *La espiral del silencio* evidencia que existen más de cincuenta definiciones en la literatura existente y no hay una definición general que sea aceptada. Lo que sí se ha podido definir, no con menos dificultad, son las categorías o diferentes significados de lo público, como algo distinto a lo privado, que además puede implicar la participación del Estado y como asuntos o problemas relacionados con el bienestar general. (Noelle-Neumann, 1984, pp. 83-87).

En este sentido, Parsons (1997) se cuestiona sobre "qué fue primero, las políticas públicas o la opinión pública" (p. 141). A este debate trae los postulados de McCombs y Shaw sobre sus estudios de procesos electorales en la década de los años setenta, en los cuales manejan como hipótesis que "los medios definen la agenda de toda campaña política, influyendo en la proyección de actitudes hacia los temas políticos" (McCombs & Shaw, 1972, p. 177 en Parsons, 1997, p. 143). Hipótesis que posteriormente les permitió plantear un modelo sobre la influencia de los medios de comunicación en la atención de los problemas públicos para la construcción de la agenda:

Diagrama 2.3 *El impacto de la atención de los medios en la agenda pública*



Fuente: Elaborado por Parsons, 1997, p. 144

Según el autor, "el modelo que presentan McCombs y Shaw estipula que los medios de comunicación masiva ordenan aquello que el público considera como asuntos principales. Cuanta más atención se dedique a determinado tema, más importancia le reconocerá el público como punto en la agenda" (Parsons, 1997, p. 144).

1.5. Retomando el modelo secuencial:

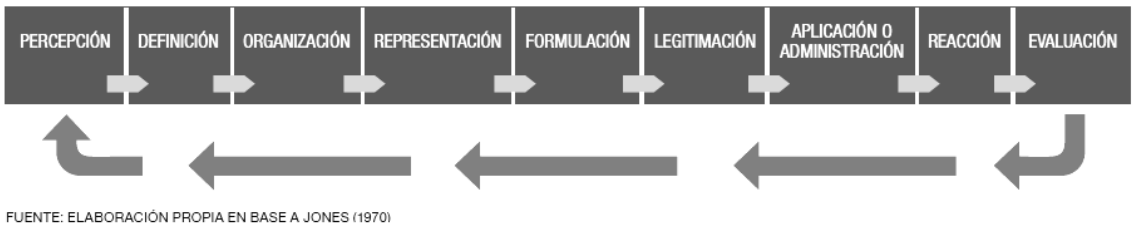
En este sentido, como parte fundamental de lo expuesto en los párrafos anteriores, es importante considerar en este punto el análisis que sobre el agendamiento se realiza desde la perspectiva del estudio del ciclo de las políticas públicas en el modelo secuencial.

De acuerdo con Guy Peters (1992), citado por Estévez & Esper (2005), "el modelo secuencial es un modelo genérico para la comprensión de políticas públicas, cuyo eje central es la idea de que la hechura de las políticas públicas (*policy-Making*) se inicia con una fase de identificación del problema y, luego, atraviesa una serie de etapas que se espera concluyan con una evaluación, a partir de la cual podría tener lugar una reformulación y reinicio de la misma".

Dicho concepto de modelo secuencial fue acuñado en 1953 por el estadounidense Harold Lasswell, quien expuso por vez primera el modelo etápico para el estudio de las políticas públicas. Según Lasswell, el modelo esboza cinco fases en el siguiente orden:

> "Inteligencia: información, predicción, planificación; Recomendación: promoción de las alternativas políticas; Prescripción: promulgación de reglas generales; Invocación: caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación; Terminación: una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos". (Estévez & Esper, 2005, p.78.)

Ante esta premisa, Charles Jones en 1970 propuso una modificación al modelo a través de nueve etapas en el estudio y análisis de las políticas públicas:



Fuente: Elaborado por Estévez & Esper, 2005, p. 79.

Al respecto del estudio de dichas estas etapas, Alejandro Estévez y Susana Esper exponen que:

> "Jones atribuye un papel determinante a la opinión pública, especialmente, cuando enfatiza que los problemas públicos de una sociedad son el resultado de aquello que la misma percibe como necesario. Las demandas son acercadas a quienes poseen la potestad de tomar decisiones. Éstas son llevadas a la práctica con la idea de afectar los problemas públicos y que, consecuentemente, afectarán nuevamente a la opinión pública, que reaccionará y las demandas emergerán nuevamente, reactivando y realimentando el ciclo" (Jones, 1970 en Estévez & Esper, 2005, p. 79).

Posteriormente, en 1975 James Anderson realiza un aporte significativo al modelo secuencial de Lasswell y Jones cuando incluye dentro de las etapas o fases del ciclo de las políticas públicas el agendamiento como punto de partida, particularmente sobre los aportes de Jones al respecto de la participación de la opinión pública. Según Anderson:

> "Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican un conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las <cuestiones> (*issues*) de las políticas públicas. La <creación> de políticas públicas (*policy-making*) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno […] o es nada, sino <política>" (Anderson, 1975, p.38 en Estévez & Esper, 2005, p. 81).

En este sentido, James Anderson reconoce las siguientes etapas dentro del proceso de las políticas públicas, haciendo la salvedad de que dichas etapas pueden toparse con superposiciones entre ellas:

Actividades Funcionales	Etapas				
	Agenda	Formulación	Adopción	Implementación	Evaluación
Definición	Aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos.	Desarrollo de propuestas de cursos de acción, aceptables y pertinentes para tratar con el problema.	Elección y legitimación de un curso de acción para tratar con el problema	Aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal	Esfuerzos gubernamentales para determinar cuando la política pública ha sido efectiva o no
Sentido Común	Llevando al gobierno a considerar actuar sobre un problema	Aquello que es propuesto par ser hecho respecto del problema	Llevando al gobierno a aceptar una solución particular al problema	Aplicando la política pública del gobierno al problema	¿Funcionó la política pública?

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ANDERSON (1975)

Fuente: Elaborado por Estévez & Esper, 2005, p. 81.

Actualmente, luego de los aportes de Jones y Anderson, el modelo secuencial a evolucionado como consecuencia de su aplicación en el campo exploratorio de las políticas públicas. "A razón del aporte de James Anderson y su utilización reiterada y extendida, el modelo original de Jones decreció en complejidad, transformándose y simplificándose […] es posible ver cómo cada una de las etapas o sistemas, puede ser entendida como generadoras de *outputs* (productos)" (Estévez & Esper, 2005, p. 82).



Sistema	Producto
Agenda	La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema.
Formulación	El curso de acción para resolver dicho problema
Legitimación	La política pública (curso de acción gubernamental ya legitimado)
Aplicación	Implementación, o puesta en obra de la política pública.
Evaluación	Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública.

Fuente: Elaborado por Estévez & Esper, 2005, p. 82.

En este orden de ideas, el modelo secuencial "no es una teoría de políticas públicas, sino un modelo, una estructura y una herramienta de análisis científico y pedagógico. Su principal utilidad reside en la posibilidad de <particionar> la realidad y simplificarla, a fin de poder analizarla" (Estévez & Esper, 2005, p. 88).

Finalmente, el estudio al respecto del proceso de agendamiento nos permite identificar, en primer lugar, un gran consenso frente a los postulados desarrollados por los diferentes teóricos sobre el proceso de acceso a la agenda de los tomadores de decisión, llámese formal, gubernamental, institucional, etc., y en segundo lugar, existe basta literatura sobre diferentes formas o caminos por los cuales se puede alcanzar el acceso a la agenda, contemplando la participación e influencia de grupos de interés (movimientos sociales, sindicales, empresas privadas, entidades públicas, entre otros) y el uso de medios que permiten generar presión (huelgas o marchas como un ejemplo) y aliados estratégicos como lo podrían ser, entre otros, los medios masivos de comunicación. En últimas, tal como lo expresa Luis Aguilar Villanueva en su libro *Problemas públicos y agenda de gobierno*, el acceso a la agenda tiende a ser el producto de un proceso complejo en el que el éxito depende de la convergencia de personas, problemas, soluciones y oportunidades. (Aguilar, 1993, pp. 81-83).

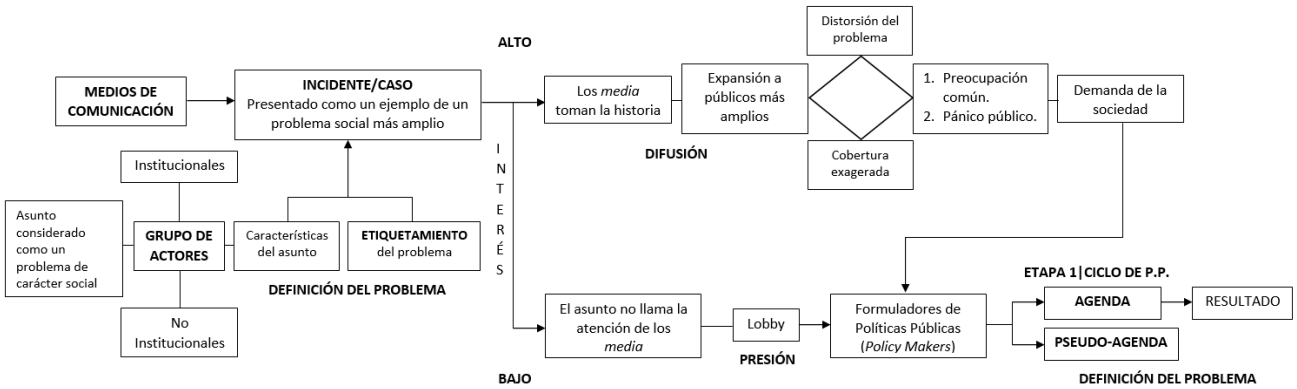
En otras palabras, las de Jorge Iván Cuervo (2007), haciendo alusión a los postulados de David Easton:

> "[…] toda sociedad tiene un agregado de problemas que son seleccionados inicialmente por el sistema político, esto es, por los partidos políticos y por los movimientos sociales allí donde empieza a darse señales de crisis (…) Esta primera selección indica que los otros problemas no es que dejen de serlo, sino que unos actores políticos deciden seleccionar unos problemas sobre otros. Estos problemas son preferencias reveladas por medio de demandas sociales, lo que para EASTON constituye los *inputs* del sistema. Los políticos hacen su propia selección y luego la transmiten al régimen político, a las instituciones del Estado, donde sucede otra selección de acuerdo con la naturaleza del régimen político, del sistema de partidos, del régimen electoral, de la fortaleza institucional, de la capacidad de movilización de la sociedad civil. Esta segunda selección es la que, finalmente, define la agenda gubernamental, es decir, el conjunto de problemas que el gobierno decide abordar para darle tratamiento de política pública. El régimen político por medio de las instituciones traduce esos temas incluidos en la agenda en políticas públicas, lo que para EASTON constituye los *outputs* del sistema. No todos los problemas que

quedaron incorporados en la agenda del gobierno son abordados y no todos los problemas abordados son resueltos" (Cuervo. 2007, p. 153).

En virtud de lo anterior, y como método para aplicar lo anteriormente expuesto, el presente texto realizará un estudio de caso instrumental frente al proceso de agendamiento teniendo como objeto de análisis la conducción en estado de embriaguez en Colombia y partiendo del siguiente diagrama teórico que recoge los postulados de Cobb, Elder, Anderson y Parsons en la materia:

Diagrama 1. Identificación, etiquetamiento, expansión y acceso a la agenda de un problema público.



Fuente: Elaborado por el autor con base en los postulados teóricos de Cobb, Elder (1972), Anderson (1975) y Parsons (1997).

A saber, cualquier asunto considerado como un problema de carácter social requiere de un grupo de atención que puede o no ser institucional quien define o etiqueta el asunto y hace uso de un ejemplo o caso para evidenciar el problema. En este punto, el papel de los medios de comunicación dependerá del nivel de interés sobre el asunto, alto o bajo, que determinará la vía por la cual se realiza la difusión, la demanda de la sociedad, el lobby de los grupos de interés y el tipo de agenda a la cual accede el asunto en disputa.

CAPÍTULO II

2. DE LA SEGURIDAD VIAL Y LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ.

2.1. La seguridad vial en el contexto internacional para el año 2010:

En el año 2010, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Resolución No. 64/255 del 10 de mayo, "*proclama el período 2011-2020 "Decenio de Acción para la Seguridad Vial", con el objetivo de estabilizar y, posteriormente, reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo aumentando las actividades en los planos nacional, regional y mundial*". (ONU, 2010. Res. 64/255, p.4).

Dicha resolución fue el resultado de las elevadas cifras de muertes y lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito a nivel mundial. Según la ONU, la decisión de proclamar dicho decenio obedeció a que "*cada año resultan heridas de veinte a cincuenta millones de personas a consecuencia de accidentes de tránsito no mortales, muchas de ellas con secuelas de discapacidad permanente*" (ONU, 2010. Res. 64/255, p.1).

Entre los principales factores de riesgo de accidentes de tránsito identificados por la Organización Mundial de la Salud - OMS, fuente principal para la proclamación de la ONU, se encuentran "*la no utilización de cinturones de seguridad y dispositivos protectores para niños, la no utilización de cascos, la conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas, la velocidad inadecuada y excesiva y la falta de infraestructura apropiada*". (ONU, 2010. Res. 64/255, p.1).

De acuerdo con el informe de la OMS titulado *World Report on Road Traffic Injury Prevention*, la seguridad vial se ha convertido en un problema de salud pública a nivel mundial, pues diariamente mueren tres mil personas en el planeta por lesiones causadas por accidentes de tránsito.

De igual manera, la OMS ha identificado dentro de las múltiples causas de dicha accidentalidad vial la combinación entre gasolina y alcohol. A través del documento *Drinking and Driving: a road safety manual for decision-makers and practitioners*, manifiesta que "*el alcohol cumple numerosas funciones en la sociedad y tiene importantes*

significados culturales, religiosos y simbólicos" (WHO, 2007. Drinking and Driving, p. 7), motivo por el cual no ha sido una tarea fácil para los Gobiernos incidir contundentemente sobre la idiosincrasia al respecto de beber y conducir, y por supuesto de las consecuencias de hacerlo.

En múltiples ocasiones y en diferentes escenarios la comunidad médica y científica ha expresado que "*el alcohol provoca un menoscabo de las facultades que incrementa las probabilidades de sufrir un accidente, ya que perjudica la capacidad de discernimiento, torna los reflejos más lentos y reduce la atención y la agudeza visual*" (WHO, 2007. Drinking and Driving, p. 8), no obstante, y a pesar de las diferentes campañas de prevención la conducta persiste y su arraigo cultural pareciera inamovible. Según el estudio de Gustin y Simons en su artículo *Perceptions of Level of Intoxication and Risk Related to Drinking and Driving*, persiste la conducta de conducir en estado de embriaguez en la población entre los 18 y 30 años de edad, particularmente hombres, a pesar de la probabilidad de arresto o accidente ya que se trata de un tema cultural.

En consecuencia, la OMS elaboró el *Global Plan for the Decade Action for the Road Safety 2011-2020*, como un documento orientado a apoyar el desarrollo de planes en la materia de manera coordinada a nivel mundial a fin de estabilizar y reducir las cifras de morbimortalidad por accidentes de tránsito a través de cinco pilares: (i) Gestión de la seguridad vial, (ii) Vías de tránsito y movilidad más seguras, (iii) Vehículos más seguros, (iv) Usuarios de vías de tránsito más seguros, y (v) Respuesta tras los accidentes.

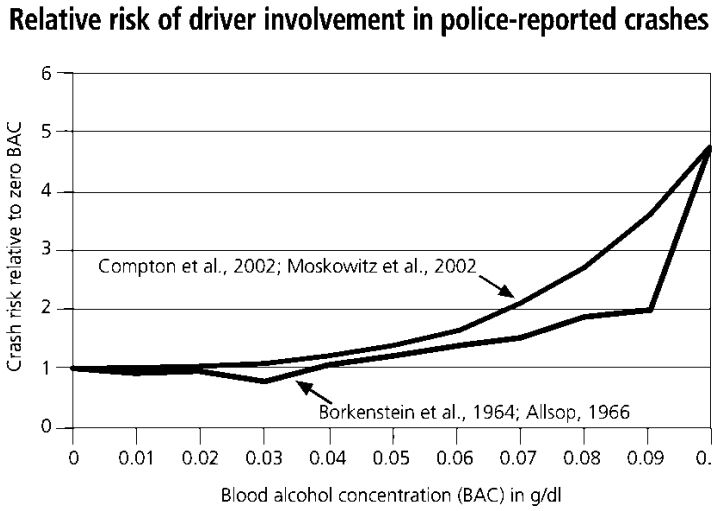
Particularmente, el cuarto pilar que se refiere a *Usuarios de vías de tránsito más seguros* promueve la elaboración de programas integrales, así como del fortalecimiento normativo en utilización del cinturón de seguridad y del casco, la reducción de la conducción bajo los efectos del alcohol, el control del exceso de velocidad, entre otros.

Posterior al Plan Mundial, en el año 2013 la OMS publicó el *Global Status Report on Road Safety* como un informe enfocado a evidenciar o describir los avances en materia de seguridad vial en los estados miembros. Lo anterior, a manera de monitoreo de las actividades relacionadas con la década de acción para la seguridad vial.

De acuerdo con el reporte, en el año 2010 hubo un total de 1.24 millones de muertes ocasionadas por accidentes de tránsito, un resultado similar al obtenido a nivel mundial en el año 2007. No obstante, entre 2007 y 2010 el número de muertes en carreteras disminuyó en 88 países gracias a la implementación de medidas, lo cual se hace necesario retomar con mayor esfuerzo y entendiendo el nuevo contexto del incremento del parque automotor en los países. (WHO, Global Status Report on Road Safety, 2010, pp. 4-5)

Entre otras cosas, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial manifestaron a través del *Road Safety Facts: Alcohol* que una de las principales causas de los accidentes de tránsito en el mundo es la conducción en estado de embriaguez. De acuerdo con este informe, el consumo de bebidas embriagantes influye significativamente al riesgo de sufrir un accidente de tránsito con consecuencias fatales como la muerte o las lesiones permanentes (WHO & The World Bank, 2004, p. 1). De acuerdo con la gráfica 1, entre mayor sea la concentración de alcohol en la sangre, mayor es el riesgo de sufrir un accidente de tránsito.

Gráfica 1.



Fuente: WHO & TWB. En *Road Safety Facts: Alcohol*, 2004, p. 2.

Paralelamente, la Organización Panamericana de la Salud – OPS- anunció en el año 2011 un plan de acción en la materia dirigida a los Estados miembros, entre ellos Colombia, con el fin de alcanzar las metas del decenio para la acción en seguridad vial propuesto por la Naciones Unidas.

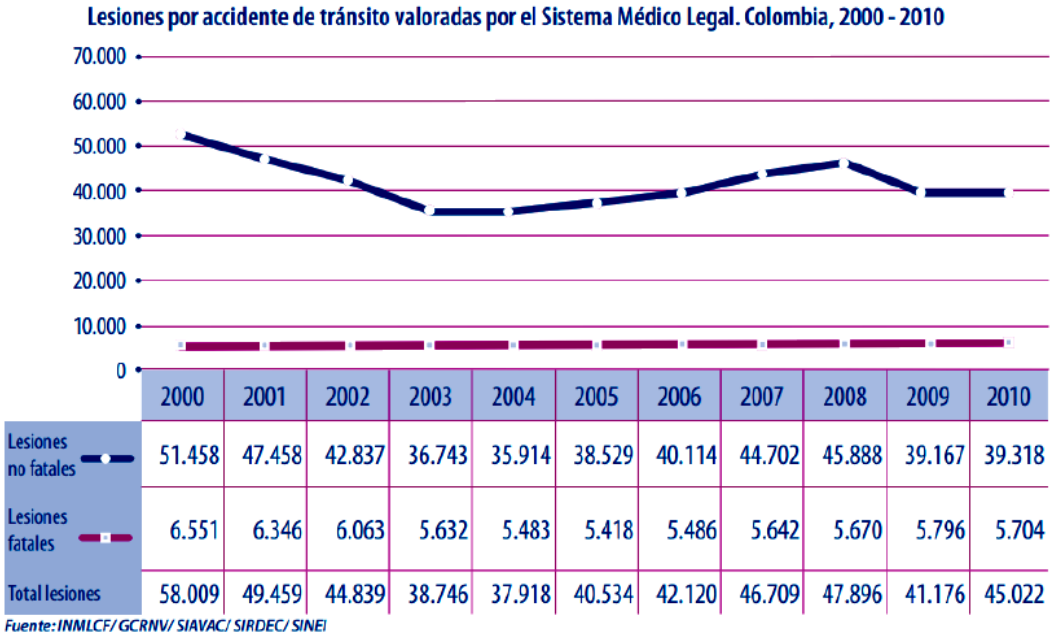
2.2. La seguridad vial en el contexto nacional entre los años 2010 y 2013:

Posterior al pronunciamiento internacional, y durante el primer Gobierno (2010-2014) del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, Colombia se sumó al decenio de acción para la seguridad vial. El gobierno colombiano, por primera vez, declaró la seguridad vial como una política de Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", Ley 1450 de 2011. De acuerdo con éste:

> Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc., en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado. (PND 2010-2014, p. 148)

Dicha adhesión fue la respuesta del Gobierno a la elevada tasa de muertes y lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito en el país. Según el informe estadístico anual *Forensis Datos para la Vida* del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Gráfica 2), para el año 2010 el número total de lesiones por accidente de tránsito alcanzó los 45.022 casos; de éstos, 5.704 fueron víctimas mortales y 39.318 fueron lesiones no fatales. Además, se puede observar en la gráfica que desde el año 2000 hasta el año 2010 existe una tendencia mortal de 5.799 muertes anuales, que sumadas superan las 63 mil víctimas fallecidas en la última década. Por supuesto, dicho problema se constituyó, tal como lo expone las Naciones Unidas, en un importante problema de salud pública que debía ser atendido con prontitud por parte del Gobierno colombiano.

Gráfica 2.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lesiones no fatales	51.458	47.458	42.837	36.743	35.914	38.529	40.114	44.702	45.888	39.167	39.318
Lesiones fatales	6.551	6.346	6.063	5.632	5.483	5.418	5.486	5.642	5.670	5.796	5.704
Total lesiones	58.009	49.459	44.839	38.746	37.918	40.534	42.120	46.709	47.896	41.176	45.022

Fuente: INMLCF/ GCRNV/ SIAVAC/ SIRDEC/ SINEI

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2010.

Ante estos hechos, fue creada a través de la *Resolución 064 de 2010* la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial, posteriormente llamada "Comisión No Permanente de Seguimiento a la Seguridad Vial" por su carácter de seguimiento a los accidentes de tránsito. En ella, y en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado, se debatía la problemática de la seguridad vial y se buscaba hacer ajustes a la ley en la materia.

Posteriormente, en el año 2012 el Ministerio de Transporte adoptó, a través de la Resolución 1282, el Plan Nacional de Seguridad Vial – PNSV 2011- 2016 (modificado por la Resolución 2273 de 2014, extendiéndolo hasta el año 2021) con el objetivo de disminuir la mortalidad en las vías del país en 50% de cara al 2016. No obstante, "*el plan no propuso un orden lógico de objetivos, así como también confundió acciones con indicadores y no formuló indicadores generales a través de los cuales se pudieran medir el cumplimiento de los objetivos propuestos*" (Prieto, 2014, p.4) Incluso, la Contraloría General de la República inició un seguimiento a la política pública de seguridad vial con el propósito de esclarecer la situación real de ésta en el país, logrando, a través de los informes presentados ante el Congreso de la República, evidenciar las graves falencias y hallazgos fiscales sobre los

recursos destinados a la seguridad vial, calificando como desfavorable la gestión institucional.

El primer y segundo informe publicados por la CGR en el mes de agosto de 2012 expusieron que "*La Contraloría General de la República – CGR - consciente de la crisis y la problemática de salud pública asociada a las lesiones violentas de causa externa como consecuencia de la accidentalidad vial, evidenciada en Colombia con más de 63.700 ciudadanos fallecidos y más de 461.000 lesionados en el período 2000-2010, adelanta de manera intersectorial, bajo el liderazgo de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, el Especial Seguimiento a los Resultados de la Política Pública de Seguridad Vial*".(CGR, 2012. No 1, p.5). En ellos, se establecieron dos hechos fundamentales, el primero hace referencia a que en Colombia los accidentes de tránsito son la segunda causa de muerte violenta y aporta más víctimas que el conflicto armado, y la segunda que para el año 2010 el costo anual de los accidentes de tránsito correspondió aproximadamente a 1,5% del PIB del país. Asimismo, identificaron los actores involucrados en la seguridad vial en Colombia y cómo estos se relacionan con los pilares del Plan Mundial para el decenio de acción para la seguridad vial propuesto por las Naciones Unidas.

A partir del tercer informe y hasta el décimo noveno, la CGR se enfocó en la descripción de cada una de las variables involucradas en la seguridad vial en el país. Entre ellas se encuentran las medidas tomadas con ocasión al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" (Ley 1450 de 2011), bases y estrategias del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016 (Resolución 1282 de 2012), el documento CONPES 3718 de 2012 que establece la Política Nacional de Espacio Público, evaluación de la creación de una agencia líder en la materia conocida como Agencia Nacional de Seguridad Vial, el problema de las víctimas de la accidentalidad vial en Colombia, el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones, entre otros temas, hasta culminar con el *Informe Especial de Vigilancia y Seguimiento a la Política Pública de Seguridad Vial* y la *Carta de Conclusiones de la Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial en materia de Seguridad Vial* publicados el 31 de enero del año 2014 y radicados a través del oficio No. 20143210051312 ante el Ministerio de Transporte.

Como parte de las conclusiones de la CGR a lo largo de su auditoria intersectorial se encuentra la regulación del alcohol en la conducción como parte de las estrategias sobre el comportamiento humano, especialmente cuando se refiere al Plan Nacional de Seguridad Vial, y cuyo reto descansa inicialmente sobre el Congreso de la República, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

No obstante las medidas legislativas existentes para la época y la cifras evidenciadas por entidades tales como Medicina Legal, la Contraloría, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, el Fondo de Prevención Vial, el Observatorio Iberoamericano de Seguridad Vial, el Ministerio de Transporte y los medios de comunicación, demostraban que la situación en materia de seguridad vial continuaba siendo alarmante pues el número de muertos y lesionados por accidentes en las vías del país se mantenía, incluso con proyecciones a aumentar.

2.3. Marco Normativo sobre la seguridad vial y la conducción en estado de embriaguez en Colombia:

La Constitución Política colombiana del año 91 establece en el artículo 24 la libertad de circulación por el territorio nacional, así como el artículo 79 recalca el derecho a un ambiente sano y el deber del Estado a protegerlo.

Inicialmente, la Ley 105 del año 1993 reglamentó el sector transporte y en materia de seguridad vial estableció como prioridad a las personas en las vías.

En el año 1996 la Ley 336 promulgó el Estatuto General de Transporte y estableció en su artículo segundo que la seguridad en las vías guardaba relación exclusiva con la protección de los usuarios, pues dicha ley abordó la regulación del transporte público.

Luego, en el 2002 a través del Decreto 29 del 14 de enero se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras como un organismo para atender los temas relacionados con la seguridad en las vías nacionales.

Paralelamente, en lo que respecta a la conducción en estado de embriaguez, en Colombia esta conducta ha sido objeto del Congreso de la República en diferentes normas durante la última veintena con el firme propósito de reducirla. Entre ellas se encuentran:

La Ley 599 de 2000, por la cual se expidió el Código Penal, que establece en el Capítulo II artículo 110 las circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo. En dicho artículo el numeral uno establece que: "si al momento de cometer la conducta el agente se encontraba bajo el influjo de bebida embriagante o droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica y ello haya sido determinante para su ocurrencia, la pena se aumentará de la mitad al doble de la pena".

Posteriormente, la Ley 769 de 2002 por la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito, definió a través del artículo 152 los grados de alcoholemia y las sanciones de acuerdo con éste. La tarea de establecer los límites de los diferentes grados de alcohol le correspondió al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Así pues, la norma estableció la suspensión de la licencia de conducción entre dos y tres años y la obligación de prestar servicios gratuitos comunitarios en establecimientos que determine la autoridad de tránsito por 20 horas, hasta suspensión entre tres y diez años de la licencia de conducción y la obligación de prestar servicios gratuitos comunitarios en establecimientos que determine la autoridad de tránsito por 40 horas. De acuerdo con la Ley será criterio para fijar esta sanción, la reincidencia, haber causado daño a personas o cosas a causa de la embriaguez o intentado darse a la fuga.

Por otro lado, en el año 2012 la Ley 1548, que modificó la Ley 769 de 2002 y la 1383 de 2010, estableció en temas de embriaguez y reincidencia la suspensión de la licencia de conducción hasta por 10 años de acuerdo con la nueva tabla de grados de alcoholemia. De igual manera estableció la obligación de realizar cursos de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la alcoholemia y drogadicción en centros de rehabilitación hasta por 80 horas.

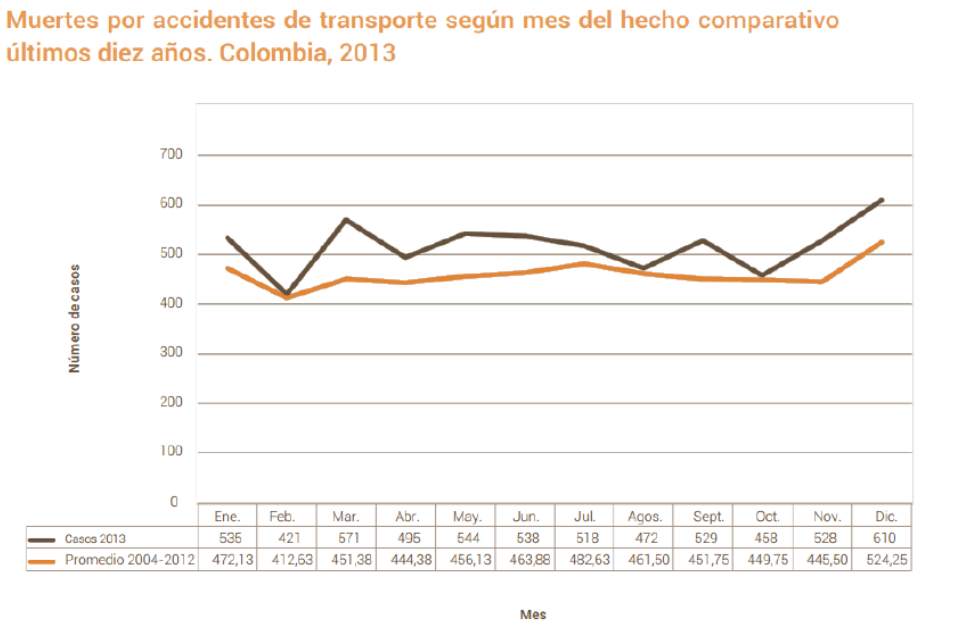
Finalmente, la Ley 1696 del año 2013 por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas, estableció nuevas medidas sancionatorias según el grado de alcoholemia y el número de veces que hayan reincidido el conductor. Las sanciones van desde la suspensión de la licencia de conducción por un año y multa de 90 salarios mínimos diarios legales vigentes hasta la cancelación de la licencia de conducción, una multa de 1.440 salarios mínimos diarios legales vigentes, la inmovilización del vehículo hasta por 20 días hábiles y

la realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas hasta por 90 horas.

2.4. El panorama de las lesiones y muertes por accidentalidad vial en Colombia y la conducción en estado de embriaguez para el año 2013:

Máxime el abanico normativo, se evidencia que tres años después de haberse adherido al Decenio de Acción para la Seguridad Vial el panorama continuaba siendo alarmante en Colombia. A pesar de haberse modificado en el año 2010 el código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) éste no tendría ningún efecto, el 2013 llegó manteniendo la tendencia de muertes de la primera década del 2000, tal como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 3.



	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
Casos 2013	535	421	571	495	544	538	518	472	529	458	528	610
Promedio 2004-2012	472,13	412,63	451,38	444,38	456,13	463,88	482,63	461,50	451,75	449,75	445,50	524,25

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2014.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses, el 2013 superó el promedio de muertes por accidentes de tránsito entre 2004 y 2012, incluso para cada mes del año.

Ahora, cuando se abstrae de ese gran marco de la seguridad vial a la conducción en estado de embriaguez como objeto de análisis, se puede observar (Cuadro 1) que para el año 2012

la embriaguez como circunstancia del accidente de tránsito ocupó el cuarto lugar con un total de 1.596 casos que corresponde al 9,3% de los muertos ocasionados por este hecho.

Cuadro 1.

Muertos y lesionados por accidentes de transporte según circunstancia del hecho, Colombia, 2012

Circunstancias del Hecho	Muertos		Lesionados		Total	
	Total	%	Total	%	Casos	%
Exceso de velocidad	515	33,4	5109	22,4	5624	23,1
Violación de otras normas de tránsito	419	27,2	13459	59,1	13878	57,1
Violación de normas de tránsito de peatones	262	17,0	1514	6,6	1776	7,3
Embriaguez	143	9,3	1453	6,4	1596	6,6
Posibles fallas mecánicas	107	6,9	675	3,0	782	3,2
Malas condiciones en la vía	69	4,5	454	2,0	523	2,2
Malas condiciones ambientales	26	1,7	104	0,5	130	0,5
TOTAL	**1541**	**100**	**22768**	**100**	**24309**	**100**

Fuente: Cuadro realizado por el autor con base en información suministrada por Forensis 2012, INMLCF.

Desde el año 2009, la Organización Panamericana de la Salud - OPS, a través del *Informe sobre el estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas*, ya evidenciaba que en materia de seguridad vial la situación en los países miembros, entre ellos Colombia, era preocupante. En especial, que históricamente el 30 por ciento de muertes y lesiones causadas por accidentes de tránsito han sido atribuidas al consumo de alcohol. (OPS, 2009, pp.20-26).

Según la Organización Mundial de la Salud, para el año 2010 "en Colombia, 34% de las defunciones de conductores y 23% de las de motociclistas están asociadas con el exceso de velocidad y/o el consumo de alcohol". (OMS, 2010. Drinking and Driving, p. 5).

Según Ervyn Norza[1] para el año 2012 en Colombia “los accidentes relacionados con estado de embriaguez ocupan el sexto lugar en las lesiones, y el tercero en las de muertes en accidente de tránsito” (Norza, 2015, p. 163). De acuerdo con el artículo *Componentes descriptivos y explicativos de la accidentalidad vial en Colombia: incidencia del factor humano*, esta conducta obedece a un comportamiento cotidiano validado por la sociedad.

Posteriormente, en el año 2013 la OPS nuevamente realizó un llamado a los 36 miembros de la región de las Américas luego de evidenciar la pérdida de más de 149 mil vidas en

[1] Psicólogo especialista en criminología y doctor en ciencia política, investigador del Observatorio del Delito de la DIJIN – Policía Nacional de Colombia. Autor de los títulos: *Componentes descriptivos y explicativos de la accidentalidad vial en Colombia: incidencia del factor humano* y *Conductores en estado de embriaguez en Colombia y la implementación de la Ley 1696 de 2013.*

2010. En el documento titulado *Datos sobre la seguridad vial en la Región de las Américas 2013*, la OPS recalca la importancia de abordar de manera integral, y de acuerdo con el Plan de Acción Mundial, los factores de riesgo y protección para los usuarios de las vías, destacando la necesidad de legislar al respecto de la conducción en estado de ebriedad ya que de 36 países miembros sólo 28 contaban con normas en la materia y quienes las tenían eran insuficientes.

Al respecto, Hsiang, Wu y Chang exponen, a través de su artículo titulado "*The Effectiveness of Drinking and Driving Policies for Different Alcohol-Related Fatalities: A Quantile Regression Analysis*", que conducir bajo la influencia del alcohol ha sido un grave problema social, en este caso para los Estados Unidos, pero que trasciende las fronteras al generar un promedio de 11.000 muertes anuales por esta conducta. Dicha situación ha desencadenado, entre otras cosas, la movilización y agremiación de las víctimas de conductores en estado de embriaguez. Por ejemplo, en los Estados Unidos se creó desde los años 80 "*Mothers Against Drunk Driving (MADD)*" como una fundación dedicada no solo a representar a las víctimas de la accidentalidad vial sino también como un grupo de presión hacia los gobiernos federales para implementar políticas al respecto de la conducción en estado de embriaguez.

De igual manera, Alonso, Pastor & Esteban, autores del artículo "*Driving under the influence of alcohol: frequency, reasons, perceived risk and punishment",* concluyen que, para el caso de Europa, los accidentes de tránsito son una de las principales casusas de mortalidad en la población que se encuentra entre los 15 y 29 años de edad, y que conducir bajo la influencia del alcohol es el factor de mayor relevancia en estos casos, aun sabiendo o teniendo conocimiento de la regulación normativa al respecto de beber y conducir.

Ahora, en el caso colombiano se repite la misma dinámica. Ante las cifras de accidentalidad vial y las víctimas que ésta ha dejado en el país llegó, procedente de la *Liga Francesa Contra la Violencia Vial,* la *Fundación Por la vía por la vida*, como grupo de presión que impulsaría ante el legislativo la necesidad de dirimir una de las principales causas de la morbimortalidad en las vías, y quien además recordaría al Gobierno la deuda que adquirió con el país luego de adherirse al Decenio de la Acción para la Seguridad Vial.

Dicha Fundación, acompañada por la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Víctimas contra la Violencia Vial, la cual tiene por misión:

> Proteger a los más vulnerables, luchar por todos los medios legales contra la violencia vial, ayudar y representar a las víctimas y familiares, prevenir para reducir los accidentes de tránsito exigiendo un pacto social y una prioridad política, impulsar reformas legales y proyectos que incidan sobre un comportamiento responsable, fomentar y difundir una cultura de la seguridad vial para promover cambios de conducta, reivindicar los derechos de las víctimas y de los afectados, colaborar con los organismos e instituciones implicadas, y crear una presión social que permita una concienciación de la opinión pública y de la clase política y judicial frente a la accidentalidad vial en Colombia. (Federación Iberoamericana de Asociaciones de Víctimas Contra la Violencia Vial, s.f.).

La Liga Contra la Violencia Vial fue un actor clave en el posicionamiento de la conducción en estado de embriaguez en la agenda del Gobierno. Su discurso ha sido el de "promover una ley para luchar contra la violencia vial, que prevenga los accidentes, que disuada comportamientos de riesgo y que eduque al ciudadano en la vía" (Federación Iberoamericana de Asociaciones de Víctimas Contra la Violencia Vial, s.f.). Además, desde la liga exige una política de seguridad vial al más alto nivel del ejecutivo, educación desde la escuela maternal, y el derecho de las víctimas y sus familias.

Incluso, para los días en los que los medios de comunicación evidenciaban los casos más recientes para la época de conductores en estado de embriaguez, desde la Comisión Sexta del Senado la fundación por la vía por la vida realizó un llamado a los tomadores de decisión a través de su discurso y artículo titulado "*La violencia vial: Crónica de una guerra no declarada*" en el cual la presidenta de dicha fundación expresó: "aun cuando el Congreso de la República, en particular la Comisión Sexta de Senado, en los últimos 3 años ha logrado articular múltiples sectores en favor de la seguridad vial, los esfuerzos son todavía insuficientes; se requiere de drásticos controles políticos, movilización ciudadana, un férreo compromiso en todos los niveles de Gobierno y una hoja de ruta clara que priorice las intervenciones". (Bottagisio, 2013, p.5)

Por otro lado, los medios de comunicación también han jugado un papel preponderante en la materia. Titulares y encabezados como: "Gobierno Nacional sigue en deuda con la seguridad vial" (Camacho, 2013), "¿Por qué manejar borracho en Colombia aún es tolerado? ¿Qué hacer?" (Semana, 2013), "La tarea que le falta hacer al Congreso de la

República; han pasado tres años, y proyectos clave para la seguridad vial y para modernizar el código nacional de tránsito han estado engavetados" (El Tiempo, 2013), "las víctimas que han dejado los conductores ebrios" (El Tiempo, 2013), "conductores ebrios matan ocho personas por semana" (El Tiempo, 2013), entre otros, publicados por el periódico de circulación nacional El Tiempo y la revista Semana.com fueron importantes para contextualizar y evidenciar la situación en materia de seguridad vial en el país para el año 2013.

Lo anterior teniendo en cuenta que, según la teoría de *Agenda Building*, desarrollada por Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross en el año 1976, una serie de eventos o hechos de interés público además de una gran exposición mediática terminan influyendo en la construcción de la agenda institucional o gubernamental. Teoría que el profesor Maxwell McCombs retomó en el año 2004 y desglosó en tres tipos de agenda: la de los medios de comunicación, la agenda del sector público y por último la agenda política.

Ahora bien, para el año 2015, de acuerdo con la investigación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Colombia ocupaba el tercer puesto en consumo de alcohol en Suramérica. (Silva, 2012 en Buitrago & Norza, 2015, p 29). Según Aguirre (1996), en el país "ha existido una cultura al consumo de bebidas alcohólicas. Tanto así que estas bebidas hoy en día son producidas a gran escala, siendo parte importante de las celebraciones y fiestas de la nación, con altos impuestos para ayudar a la salud y la educación". (Buitrago, Norza & Ruiz, 2015, p.29).

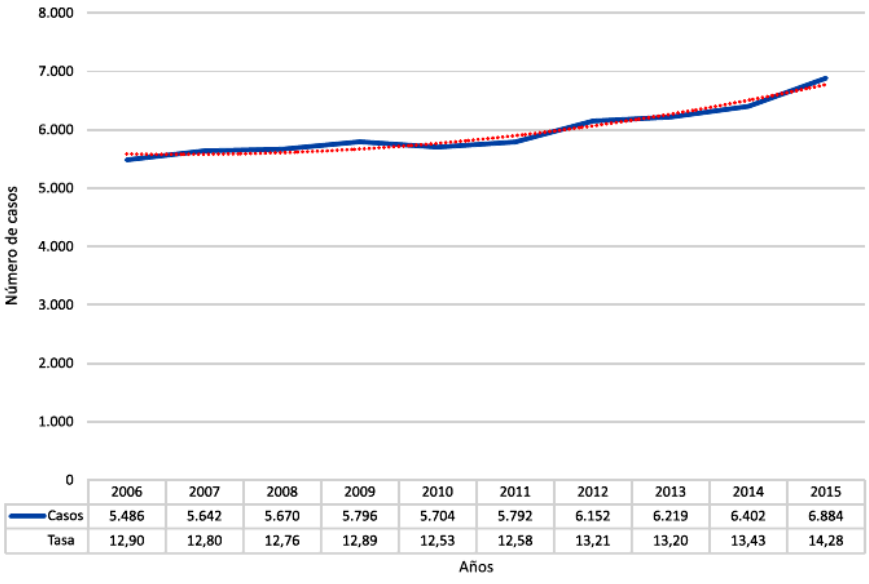
En virtud de lo anterior, Norza concluye que en Colombia "la conducción en estado de embriaguez está ocasionando daños a la integridad física de conductores, pasajeros y terceros vinculados en los accidentes de tránsito, situación que demanda de forma oportuna la acción de las autoridades en esta materia" (Buitrago, Norza & Ruiz, 2015, p 27).

Finalmente, acciones como la implementación de un Plan Nacional de Seguridad Vial, la creación de una Comisión especial de seguimiento a la seguridad vial en el Congreso de la República, la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la modificación del Código Nacional de Tránsito, la Sentencia C-633/2014 sobre conductores en estado de embriaguez, la promulgación de la Ley 1696 de 2013, entre otras, reflejan la intención del

Estado colombiano por atender eficazmente esta problemática. No obstante, las estadísticas continúan siendo alarmantes y las acciones parecieran no tener un impacto positivo.

Gráfica 4.

Figura 1. Muertes por accidentes de transporte, casos y tasas por 100.000 habitantes. Colombia, 2006-2015



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Casos	5.486	5.642	5.670	5.796	5.704	5.792	6.152	6.219	6.402	6.884
Tasa	12,90	12,80	12,76	12,89	12,53	12,58	13,21	13,20	13,43	14,28

Años

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2016.

A pesar de los esfuerzos legislativos en la materia y de la voluntad política existente en Colombia para reducir los elevados índices de muertes y lesiones por accidentes de tránsito, el Gobierno sigue en deuda. De acuerdo con el *Forensis 2015*, en el año 2010 cuando el primer Gobierno Santos se adhirió al decenio de acción para la seguridad vial se registraron 45.022 víctimas por accidentes de tránsito; de las cuales 5.704 fueron lesiones fatales y 39.318 lesiones no fatales. En 2015, el número de víctimas fatales llegó a los 6.884 casos; lo que significa un incremento de 1.180 vidas perdidas por este tipo de hecho en comparativo con el 2010. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF: "el 2015 es el valor más alto en los últimos diez años con tendencia en aumento, mostrando un retroceso en la lucha contra la inseguridad vial en la última década" (INMLCF, 2016, p. 486). Tal como lo concluye el INMLCF:

> La inseguridad vial en el país presenta retrocesos en los últimos 16 años, para el año 2015 se obtienen cifras de muertes que no se presentaban desde 1999, el aumento de

> muertes es de aproximadamente 27,06% con respecto al año 2005, en términos de tasas por 100.000 habitantes ha pasado de 12,90 a 14,28 en este mismo periodo (2005-2015) lo que implica que el aumento de la violencia vial se evidencia en términos absolutos y en términos relativos. En cuanto a los patrones de inseguridad vial en los últimos años se destaca tendencias similares a años anteriores. (INMLCF, 2016, p. 574).

A este punto, se ha logrado demostrar la existencia de un asunto considerado como problemático. No obstante, de acuerdo con Gusfield (2014), el reconocimiento del problema dista de cómo es entendido. Parte del problema radica entonces en lograr definirlo pues "el estatus de problema de un fenómeno determinado suele ser, en sí mismo, un tema de conflicto, ya que las partes interesadas pelean por definirlo o impedir su definición como algo acerca de lo cual la acción pública "debería hacer algo"". (Gusfield, 2014, p. 76). Lo que nos lleva a la identificación de actores involucrados en la discusión del asunto en disputa y sus posiciones al respecto de la conducción en estado de embriaguez.

CAPÍTULO III

3. DE LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y SUS ACTORES CLAVE

3.1. El consumo de alcohol en Colombia:

La fermentación, destilación e ingesta de bebidas alcohólicas obedecen a una práctica ancestral en Colombia, e incluso a nivel mundial. En el país, de acuerdo con Molano y Sanguino: "desde la época precolombina, los Muiscas utilizaban el maíz para preparar la chicha. Con la llegada de los españoles a América, se empezaron a producir otro tipo de bebidas alcohólicas como el Guarapo y alguna especie de cerveza artesanal". (Plano, 2012 en Molano & Sanguino, 2015). Según los autores, el consumo de bebidas embriagantes en Colombia obedece, entre otras cosas, a que "el consumo excesivo se encuentra incrustado en las principales creencias de los colombianos" (Molano & Sanguino, 2015, p.44).

Además, frente al consumo de alcohol en Colombia, expone Scoppetta que "es en la primera década de los noventas cuando se producen los primeros grandes estudios nacionales sobre este asunto" (Scoppetta, 2010, p. 13 en Molano & Sanguino, 2015, p. 39). Ante esta premisa, Molano y Sanguino plantean que para dicha época se "permite entonces inferir que es en este momento en donde el consumo de alcohol comienza a tomar fuerza como tópico a ser estudiado y sobre el cual se hace necesario tomar decisiones en cuanto a leyes reguladoras para su uso en Colombia" (Molano & Sanguino, 2015, pp. 39-40).

No obstante, es importante tener en cuenta que antes de la Constitución de 1991, el gobierno colombiano expidió el Decreto Ley 1344 de 1970 conocido en ese entonces como el Código de Tránsito, que posteriormente, fue modificado por la Ley 33 de 1986 con el fin de aumentar las penas para conductores en estado de embriaguez. Ley que sería modificada hasta la expedición de nuevo Código de Tránsito y Transporte en el año 2002.

A pesar de lo anterior, "durante los años 80 y 90, era común que una persona que se considerara un conductor responsable manejase con "2 o 3 cervezas en la cabeza". La sociedad estaba acostumbrada a esta conducta y no encontraba en ella una actividad de riesgo" (Federación Colombiana de Municipios, SIMIT y OCINT, Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. No. 3, 2017, p.3)

Sin embargo, “el consumo de alcohol ha sido reconocido como uno de los principales factores en la generación de siniestros de tránsito. En Colombia, se ha calculado que la combinación de alcohol y gasolina llegó a ser la causa de un 34% de las muertes en el tránsito” (Posada, 2000 en Federación Colombiana de Municipios, SIMIT y OCINT, Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. No. 3, 2017, p.4)

Lo anterior, a pesar de que “tradicionalmente se ha considerado que el alcohol y la conducción traen responsabilidades civiles a quien cometa daños a la propiedad, adicionalmente, dada la posibilidad de infringir daños graves o incluso la muerte, o generar repercusiones penales” (Federación Colombiana de Municipios, SIMIT y OCINT, Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. No. 3, 2017, p.11). De hecho, en el Código Penal Ley 599 de 2000, se establece el agravante al homicidio para aquella persona que mate a alguien mientras conduzca un vehículo bajo los efectos del alcohol.

En consecuencia, esta suerte de comportamientos permitió “la realización de campañas como las Estrellas Negras, La Tengo Viva y Entrega el Timón del Fondo de Prevención Vial. De igual manera, la voz recurrente de las víctimas, quienes por medio de la Liga Contra la Violencia Vial han promovido por un cambio en la legislación y las políticas públicas relacionadas con la conducción y el alcohol” (Federación Colombiana de Municipios, SIMIT y OCINT, Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. No. 3, 2017, p.3).

3.2. La estrategia mundial para reducir el consumo de alcohol y sus consecuencias:

Por otro lado, desde el año 2005 la Organización Mundial para la Salud ha promovido una estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol, abordándolo como un problema de salud pública. En su 58ª Asamblea Mundial de Salud la OMS emitió en sesión plenaria la Resolución WHA58.26 del 25 de mayo de 2005, a través de la cual invocó el *Informe sobre la salud en el mundo 2002* con el ánimo de pedir a los Estados miembros la elaboración y aplicación de estrategias y programas para reducir las consecuencias sanitarias y sociales asociadas al consumo del alcohol. Lo anterior, entendiendo que al menos el 4% de la morbilidad y el 3.2% de la mortalidad en el mundo eran atribuibles al

alcohol. No obstante, si bien su solicitud fue acogida por los Estados miembros, resultó demasiado general y sin mayor impacto.

En consecuencia, para el año 2008 la OMS emitió la Resolución WHA61.4 del 24 de mayo, en el marco de la 61ª Asamblea Mundial de la Salud, mediante la cual manifestó su inquietud frente a la magnitud de los problemas de salud pública asociados al uso del alcohol. Sin embargo, se quedó corta nuevamente al argumentar la necesidad de atender mediante planes, programas y estrategias los posibles vínculos con determinadas enfermedades transmisibles, las lesiones personales y la violencia.

En virtud de lo anterior, el 21 de mayo de 2010, la 63ª Asamblea Mundial de la Salud expidió la Resolución WHA63.13, mediante la cual insta a los Estados miembros a incluir un componente en la estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol que permitiera incidir en los daños relacionados con el consumo de alcohol y los accidentes de tránsito, así como la promoción de campañas en los medios de comunicación. Lo anterior, teniendo en cuenta que "el consumo nocivo de alcohol genera una carga sanitaria, social y económica considerable para el conjunto de la sociedad" (OMS, septiembre de 2018).

En concordancia con lo anterior, la OMS manifestó que "el consumo de alcohol es un factor causal en más de 200 enfermedades y trastornos. Está asociado con el riesgo de desarrollar problemas de salud tales como trastornos mentales y comportamentales, incluido el alcoholismo, importantes enfermedades no transmisibles tales como la cirrosis hepática, algunos tipos de cáncer y enfermedades cardiovasculares, así como traumatismos derivados de la violencia y accidentes de tránsito" (OMS, septiembre de 2018)

Así mismo, expone que "una proporción importante de la carga de morbilidad y mortalidad atribuibles al uso nocivo del alcohol corresponde a los traumatismos, sean o no intencionados, en particular los resultantes de accidentes de tránsito" (OMS, septiembre de 2018)

Finalmente, este llamado internacional se realizó paralelamente al realizado por la ONU el 10 de mayo de 2010 mediante la Resolución No. 64/255 que declaró el 2011-2020 como el Decenio de Acción para la Seguridad Vial en el mundo.

3.3. Contextualizando el asunto en disputa:

Ahora bien, como resultado de la revisión de prensa desde el año 2002 y el seguimiento legislativo desde 1991, se logró evidenciar que once años después de promulgada la Constitución Política Colombiana de 1991, fue expedido el primer Código Nacional de Tránsito y Transporte a través de la Ley 769 del 06 de agosto de 2002. Desde ese año y hasta el 2013 fueron radicados 26 proyectos de ley dentro de los cuales el espíritu del legislador se inclinó a promover la seguridad vial en el país, particularmente con aquellos asuntos asociados a la conducción bajo la ingesta de bebidas alcohólicas. De estos proyectos de ley, seis se convirtieron en leyes de la república.

No obstante, es imperante tener en cuenta que en el marco de la Ley 100 de 1993, la cual reformó el sistema de salud en Colombia, el artículo 244 creó el Fondo Nacional de Prevención Vial, administrado por las compañías aseguradoras, "para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional". Lo que significó la atención de la seguridad vial con un enfoque de salud pública.

Por otro lado, mientras en 2005 las muertes y lesiones por accidentes de tránsito en Colombia superaban los 41.000 casos, en el Congreso de la República se radicaba el primer proyecto de ley que buscaba modificar el Código Nacional Tránsito y Transporte, en lo que a conductores en estado de embriaguez se refería. Dicho proyecto surtió dos debates y posteriormente fue archivado por tránsito de legislatura en el año 2006, según lo establece el artículo 190 del reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992). Lo que significó desinterés por el asunto.

En todo caso, desde el año 2009, se puede evidenciar que con posterioridad a la expedición del Código Nacional de Tránsito y Transporte fue expedida la Ley 1326 de 2009, la cual permitió la agravación punitiva para el homicidio culposo cuando se genere por accidente de tránsito bajo los efectos del alcohol. Este fue sin duda un gran paso para el debate, pero, a su vez, fue la puerta de entrada para hablar de la tolerancia cero a los grados de alcohol. Ahora bien, resulta curioso el hecho de que el periódico El Tiempo publicara el 21 de diciembre de 2009 un artículo que citaba las noticias publicadas para esa misma fecha, 25

años atrás, y en el cual se evidencia que para 1984 ya existía la necesidad de sancionar a conductores y peatones en estado de embriaguez, lo que denota que el asunto en disputa ha estado presente en la agenda de los medios en diferentes periodos de tiempo. Para 2009 , a pesar de la existencia de más casos iguales o similares, también se evidenció un caso representativo, el de la Secretaria de Desarrollo Económico de Norte de Santander quien conduciendo en estado de embriaguez acaba con la vida de 4 personas.

Luego, para el año 2010, el legislativo promulga una nueva ley en la materia. El 16 de marzo es expedida la Ley 1383 de 2010 con el propósito de elevar las multas para quienes sean sorprendidos conduciendo en estado de embriaguez. Para ese mismo año, el Movimiento Político MIRA radica en Senado el proyecto de ley No. 07-10 que es acumulado con los proyectos de ley 114-10 Senado, 153-11 Cámara y 163-11 Cámara, los cuales pretendían modificar las Leyes 769-02 y 1383-10 en temas de embriaguez y reincidencia, y cuyos debates, llevarían dos años después a expedir la Ley 1548 de 2012.

No obstante, este debate de más de dos años estuvo permeado por la necesidad de reformar el Código Penal con el propósito de elevar a nivel de delito la conducción en estado de embriaguez. El entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, impulsó sin éxito la iniciativa luego que el abogado Fernando Abello España ocasionara la muerte de una persona y heridas graves a cinco más al conducir en estado de embriaguez. En este caso, una de las víctimas sobrevivientes, conocido como Daniel Klug, se convierte en el símbolo de la campaña adelantada por la Alcaldía de Bogotá y ASOBARES, conocida como “Para, piensa y pon de tu parte”.

Ese mismo año, el Ministro de Transporte Germán Cardona anuncia la presentación de un proyecto de ley para eliminar los grados de alcohol y dar 48 horas de detención en centros especializados a los conductores en estado de embriaguez. De la misma manera, los senadores Juan Lozano y Roy Barreras presentan cada uno un proyecto de ley en la materia, pero mientras el de Lozano es acumulado con los proyectos que darían vida a la Ley 1548 de 2012 a Barreras la plenaria le archivaría la iniciativa de introducir la conducción en estado de embriaguez como un delito en el Código Penal. Paralelamente, en 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueban la Resolución 64/255 mediante la cual proclama el decenio 2011-2020 como el de acción para la seguridad vial.

Dicha proclamación de la ONU, sumada a los casos del Alcalde de Nemocón (José Vega), el Alcalde de Toca (Gilberto Alba Espitia) y la Coronel de la Policía Nacional (Luz Eugenia Molta), los cuales se vieron involucrados en accidentes de tránsito por conducir en estado de embriaguez, se constituyeron en la premisa junto con las cifras de morbimortalidad para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado "Todos por un Nuevo País", expedido mediante Ley 1450 de 2011, que declaró la atención a la seguridad vial como un política de Estado y no de gobierno.

Este escenario permitió en 2011 la radicación de 10 proyectos de ley sobre movilidad, tránsito y conductores en estado de embriaguez. Precisamente, fue el año en que más iniciativas legislativas se presentaron en la materia. De hecho, los representantes de las colectividades del MIRA y el Partido de la Unidad Nacional, Gloria Stella Diaz y Roy Barreras respectivamente, entraron en una disputa política por quien se consideraba el abanderado y defensor de las víctimas de los conductores en estado de embriaguez ante el Congreso de la República, al punto en que hubo que realizar un pacto político frente a iniciativas legislativas presentadas al mismo tiempo desde los partidos políticos frente a los conductores ebrios. Éstas buscaban darles detención preventiva, la clasificación como homicidio doloso y lesiones dolosas. Sin embargo, el Congreso continuó archivando las iniciativas. Incluso, el entonces Ministro de Transporte, Germán Medina, radicó hacia finales de 2011 en Cámara de Representantes el proyecto de ley 153 de 2011 para modificar el Código de Transporte, pero fue acumulado con once proyectos más que finalmente, luego de pasar el primer debate, fueron archivados por tránsito de legislatura.

Esta negativa del Congreso de la República a dar debate y aprobación a los proyectos de ley sobre conductores ebrios abrió en 2012 la posibilidad de incluir el asunto en el marco de la Reforma a la Justicia que se venía adelantando en el legislativo. Sin embargo, esta estrategia amenazó con hundir la reforma, motivo por el cual el artículo que proponía la creación de centros especiales para la detención por 36 horas para conductores ebrios fue retirado del proyecto de ley.

No obstante el escenario, en mayo de 2012 el entonces senador de la República Eduardo Merlano es sorprendido conduciendo un vehículo oficial en estado de embriaguez, sumado al hecho de que no contaba con licencia de conducción vigente. Resultado de lo anterior, el

Senador pierde su investidura como congresista y se convierte en el ejemplo citado en la exposición de motivos de los proyectos de ley venideros. Luego, el segundo semestre de 2012 inició con la expedición de la Ley 1548 de 2012 sobre embriaguez y reincidencia, y la radicación del proyecto de ley 028 de 2012 en Cámara de Representantes, autoría de Gloria Stella Diaz, mediante el cual se buscaba la tipificación de la conducción en estado de embriaguez como dolo eventual y cárcel de uno a seis meses para los conductores que fueran sorprendidos en estado de alicoramiento sin que hubiesen causado muerte o lesión.

De la misma manera, es radicado el proyecto de ley 080 de 2012 en Senado, autoría de Roy Barreras, para establecer el homicidio culposo agravado para el conductor en estado de embriaguez que generara muerte en accidente de tránsito. Los dos proyectos fueron acumulados y posteriormente archivados por tránsito de legislatura en junio de 2013.

Sin embargo, el 12 de julio de 2013 un nuevo caso estremecería al país. El estudiante universitario Fabio Andrés Salamanca, de 23 años, ocasiona la muerte de dos mujeres pasajeras de un taxi y deja con graves lesiones al conductor del mismo, cuando en estado de embriaguez impacta el vehículo de transporte público. De hecho, el caso Salamanca "tuvo un gran nivel de cubrimiento por los medios de comunicación y generó gran nivel de indignación entre la comunidad en general. No obstante, el juez le otorgó una condena de 9 meses por daños personales al conductor del taxi y 5 años de prisión domiciliaria por la muerte de las dos pasajeras" (Federación Colombiana de Municipios, SIMIT y OCINT, Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito. No. 3, 2017, p.11).

Este hecho generó, entre otras cosas, el llamado del Presidente Juan Manuel Santos Calderón a la Ministra de Justicia, Ruth Stella Correa, y al Presidente del Congreso para que se elaborara un proyecto de ley para endurecer el castigo a los conductores en estado de embriaguez. De acuerdo con el audio de la W Radio:

> "(Interviene la locutora radial) Minuto 60 Movistar, con el presidente Juan Manuel Santos quien pidió al presidente de la Cámara de Representantes, Hernán Penagos, que impulse la aprobación de una iniciativa que sancione con severidad a los conductores en estado de embriaguez, en el marco de la Ley de Seguridad Vial que es tramitada en el Congreso de la República. Incautar el vehículo hasta por diez años a conductores ebrios, propone el jefe de Estado: (Entra voz del Presidente Juan Manuel Santos Calderón): "Si no solamente se les quita la licencia, y dependiendo del grado de alcoholemia, puede ser de hasta 10 años, también se le puede incautar

> el vehículo … y se le puede inmovilizar un año, dos años o hasta 10 años. Yo creo que más de uno lo pensará dos veces. (Interviene la locutora radial) Estas declaraciones las entregó el jefe de estado luego de que una juez dejara en libertad al joven Fabio Andrés Salamanca quien, mientras conducía en estado de embriaguez, arrolló a dos jóvenes que perdieron la vida y a un taxista que permanece en estado delicado de salud. (Finaliza audio)"[2].

Precisamente, el caso Salamanca se convirtió en el icono de las víctimas de la violencia vial y se constituiría como la ventana de oportunidad legislativa para presentar el 16 de septiembre de 2013 el proyecto de ley No. 090 de 2013 Senado, el cual es acumulado con los proyectos de ley 16-13 Senado, 47-13 Senado y 117-13 Cámara, que tenían por objeto establecer sanciones a conductores en estado de embriaguez y la reparación integral a las víctimas de accidentes de tránsito. El proyecto es sancionado como Ley de la República No. 1696 el 19 de diciembre de 2013, luego de recibir mensaje de urgencia por parte del Presidente Juan Manuel Santos Calderón en el mes de agosto de ese mismo año.

No obstante, previo a la sanción presidencial a la Ley 1696 de 2013, la Gobernación del Departamento de Bolívar realizó en Cartagena el Foro "No más conductores ebrios", y en la ciudad de Bogotá se realizaron marchas exigiendo castigos ejemplarizantes para los conductores en estado de embriaguez. La marcha inició en el monumento de los caídos en el CAN y terminó en las afueras del edificio de la Fiscalía General de la Nación.

3.4. La identificación de actores:

Ahora, en tanto los medios de comunicación reportaban los casos, los congresistas radicaban proyectos de ley y medicina legal reportaba las cifras de morbimortalidad en accidentes de tránsito, existían otros actores clave para la identificación, definición, y contextualización del problema de los conductores en estado de embriaguez.

Por un lado, está Mary Bottagisio, Directora Ejecutiva de La Liga Contra la Violencia Vial, quien plantea que "en Colombia se hace noticia, se hace vox populi, el tema de la conducción en estado de embriaguez en el año 2007 a raíz de una tragedia producto de una

[2]Consultar, www.wradio.com.co:"Audio del Presidente Juan Manuel Santos sobre conductores borrachos". Recuperado de http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/audio-del-presidente-juan-manuel-santos-sobre-conductores-borrachos/20130731/oir/1942551.aspx

conducción con una tasa de alcohol en el organismo muy alta que produjo un piloto de Avianca de 26 años, Rodolfo Sebastián Sánchez Rincón". (Bottagisio, 2018). Este caso fue registrado por el periódico de circulación nacional El Tiempo el 23 de agosto de 2007, y sería éste el mismo medio de comunicación que pondría en conocimiento público el caso de los jóvenes universitarios, Juan Sebastián Acosta y Gloria Fernanda Gómez, quienes perdieron la vida en un accidente de tránsito ocasionado por el médico Álvaro Guerrero quien conducía en estado de embriaguez. Ante este hecho, las familias Acosta y Gómez, con el apoyo de las universidades donde cursaban Juan y Gloria su carrera profesional y el de familiares de víctimas de conductores en estado de embriaguez, iniciaron la campaña "No más borrachos al timón", como una respuesta de rechazo por parte de la sociedad civil frente a esta situación, que parecía no ser evidenciada como tampoco atendida. No obstante, pese a la movilización ciudadana, el acercamiento con los bares, la publicación de vallas y la distribución de volantes, la campaña no despertó el interés de los tomadores de decisión.

Para esa fecha, septiembre de 2007, la Liga Contra la Violencia Vial como representante de las víctimas de accidentes de tránsito llevó a cabo el primer seminario internacional de seguridad vial "De la vida todos somos responsables", en el cual la conducción bajo los efectos del alcohol y otras sustancias psicotrópicas hizo parte del orden del día. De acuerdo con Bottagisio, "en ese momento se puso en el debate público el tema de la conducción alcohólica".

Para Bottagisio, en el 2007 los conductores en estado de embriaguez no constituían un tema de interés público. Sin embargo, el caso del piloto de Avianca que ocasionó la muerte de dos personas y al cual "deciden imputar un dolo eventual, porque en Colombia el homicidio culposo en accidente de tránsito se considera como un homicidio involuntario" generó molestia. Según la Directora Ejecutiva de la Liga Contra la Violencia Vial, "en ese momento los medios de comunicación le dan mucho boom y la sociedad reclama realmente una respuesta del Estado" (Bottagisio, 2018).

Lo que sucedió después, según Bottagisio, fue que "llegó una ola que siempre existió, sólo que los medios de comunicación no la reportaban. Empiezan realmente a interesarse por el tema y documentan en los medios todos los dramas que ocurrían en las vías del país por

cuenta de los ebrios al volante (…) los medios de comunicación empiezan a reportar" (Bottagisio, 2018). Adicionalmente, tal como lo expone Mary Bottagisio, "como era la primera vez que se hacía un seminario internacional de seguridad vial y además se llamaba Contra la Violencia Vial, los medios de comunicación fueron muy sensibles a este tema" (Bottagisio, 2018).

En este orden, el papel de la Liga Colombiana Contra la Violencia Vial, como representantes de las víctimas de accidentes de tránsito en Colombia, cobró mayor relevancia. Sin embargo, su tarea inició con la recopilación, análisis y diagnóstico de las muertes y lesiones ocasionadas en las vías del país, el acercamiento internacional con sus homónimos (Ligas en España y Francia) para la recopilación de experiencias exitosas en materia de regulación sobre seguridad vial y la realización de los seminarios internacionales en Colombia. De acuerdo con Bottagisio, entre las acciones desarrolladas por la Liga "llamábamos a los medios de comunicación, empezamos a trabajar con varios congresistas en el tema, entre esos el Senador Eugenio Prieto, y realmente empezamos a trabajar y a mover muchos diferentes estamentos de la sociedad" (Bottagisio, 2018). Sin embargo, la tarea tardó más de dos años. "Arrancamos en el 2007, una de las primeras personas que yo fui a ver al Congreso de la República fue a la hoy Vicepresidenta, Martha Lucía Ramírez, pero digamos que el tema ahí todavía no estaba lo suficientemente maduro (…) luego pedimos cita con el Senador Juan Carlos Vélez, porque había manifestado su sensibilidad al tema, pero su Unidad de Trabajo Legislativo recomendó que debíamos adherirnos al proyecto de ley que ya estaba en curso sobre la materia" (Bottagisio, 2018), proyecto de ley que también fue archivado por tránsito de legislatura.

Ya para el año 2008, en tanto la Liga Contra la Violencia Vial trabajaba en la elaboración de un proyecto de ley en materia de conductores en estado de embriaguez, el Senador Héctor Helí Rojas, el Fiscal Mario Iguarán y el Ministro del Interior Carlos Holguín radicaron el proyecto de ley 260-08 Senado, con el fin de tipificar como delito la conducción en estado de embriaguez. Dicho proyecto, al igual que sus antecesores, fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2008.

Luego, manifiesta Bottagisio que en un golpe de suerte "me reúno con Roy Barreras justo el día en que es expulsado de Cambio Radical (…) le conté la síntesis del proyecto y él me cuenta que estaba interesado en esa iniciativa porque una persona a la que él conocía le había matado a su hijo en Cali un ebrio al volante" (Bottagisio, 2018). Allí inició el proceso de construcción de un proyecto de ley que fue radicado y archivado en 2009, pues no tuvo acogida. Su principal contradictor fue el penalista y congresista Navas Talero.

En todo caso, la Liga Contra la Violencia Vial inició nuevamente con la tarea de construir un nuevo proyecto de ley. "Empezamos a hacer unas mesas de trabajo muy interesantes, hasta que logramos sacar un proyecto de ley. (…) entonces tiene un primer debate positivo en la Cámara de Representantes y cuando va a ser el segundo debate, el Consejo Nacional de Política Criminal da un concepto negativo, diciendo que la conducción en estado de embriaguez no podía llevarse a delito, así que el Congreso decide archivar el proyecto de ley. Sin embargo, seguimos presentando iniciativas" (Bottagisio, 2018).

Así pues, con la llegada de Juan Manuel Santos Calderón a la Presidencia de Colombia en el año 2010, adhiriéndose a la proclamación de la ONU en declarar el 2011-2020 como el Decenio de Acción para la Seguridad Vial en el mundo, se abrió una nueva oportunidad para soportar la necesidad de legislar sobre la conducción bajo la influencia del alcohol.

En este sentido, la administración Santos permitió que, a través del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", Ley 1450 de 2011, el gobierno colombiano declarara la seguridad vial como una política de Estado y no de gobierno. De acuerdo con el Plan:

> Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc., en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado. (PND 2010-2014, p. 148)

Para Bottagisio, "en este primer periodo del gobierno Santos el Ministerio de Justicia apoya la presentación de un proyecto de ley en la materia, pero en ese momento se evidencia el problema del hacinamiento en las cárceles del país. Entonces, el Fiscal General de la

Nación, el doctor Montealegre, se opone también a los dos componentes del proyecto de ley, que eran subir el quantum punitivo y elevar a delito la conducción en estado de emrbiaguez. Como resultado, nada de eso pasa. El proyecto de ley ni siquiera pasa el primer debate, es un perfecto fracaso" (Bottagisio, 2018).

Entonces, la Liga Contra la Violencia Vial decide cambiar de estrategia. Se acercan a los medios de comunicación en un intento por llamar su atención y usan sus canales de comunicación con el Congreso de la República para abrir un espacio en las comisiones constitucionales permanentes con el propósito de intercambiar experiencias exitosas en países como Francia y España al respecto de legislar sobre conductores en estado de embriaguez. Según Bottagisio, "la Liga va a todos los medios de comunicación: a la W, a la FM, Radio Santa Fe, a RCN Noticias, a Noticias Caracol, a Citytv, y traemos a quien en ese momento había hecho la reforma al código penal en Francia, (…) y él se va a varios medios de comunicación y al Congreso contando qué fue lo que motivó a que se expidiera en Europa una ley que definió la conducción en estado de embriaguez en una actividad temeraria. Incluso, nos llevamos a Juan Carlos Vélez y a Roy Barreras a Francia a realizar un intercambio legislativo sobre la materia" (Bottagisio, 2018).

Lo que vino después fue una mediatización del problema, pues los noticieros y la prensa empezaron a reportar los casos. Según Bottagisio, "viene el tema que se conoció como la Ley Merlano, entonces, digamos que la sociedad reclama, y a clamor abierto pide, que haya sanciones ejemplarizantes para este tipo de actos delictivos, porque realmente beber y conducir es un acto delictivo" (Bottagisio, 2018). En este sentido, el caso del entonces Senador Eduardo Carlos Merlano Morales en 2012, de acuerdo con la Liga Contra la Violencia Vial, fue clave para el debate. No obstante, la Liga reconoce que la razón principal para que se radicara un nuevo proyecto de ley en el año 2013 contra de los conductores ebrios obedeció a consecuencias mediáticas. De acuerdo con Bottagisio, "infortunadamente cuando hay un tema de clamor social que es muy mediatizado, los congresistas salen a dar una respuesta legislativa" (Bottagisio, 2018).

Según Juan Francisco Valbuena, redactor político del periódico de circulación nacional ELTIEMPO, "desde el 2009 más o menos se vino presentando una seguidilla de casos de muertes y accidentes ocasionados por conductores ebrios, esto obviamente generó mucha

indignación social. Las publicaciones de los medios de comunicación y demás, generaron como una ola que fue poco a poco creciendo en contra de que la gente manejara en estado de embriaguez" (Valbuena, 2019).

Por otra parte, reconoce Valbuena que, evidenciar la conducción en estado de embriaguez como un problema que requería atención "fue un trabajo de muchas instancias, por un lado, los medios de comunicación sobretodo televisivos mostrando todas las desgracias, muertes y accidentes ocasionadas por conductores ebrios, pues muchos canales tienen las secciones del reportero que sale de noche; el noctambulo se llama aquí en Citytv, y ahí es donde se detectan este tipo de situaciones" (Valbuena, 2019).

Por otro lado, considera Valbuena que a nivel político "sin duda quien asumió esta bandera y la sacó adelante hasta el final fue la entonces Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz del Movimiento MIRA" (Valbuena, 2019). Sin embargo, reconoce frente a los grupos de víctimas y el Fondo de Prevención Vial que "han tenido una preocupación permanente y me parece que está dentro de sus intereses. Lo que pasa es que crear las normas para cambiar este tipo de situaciones en Colombia, lamentablemente, no es sencillo (…) entonces estas organizaciones no tenían el musculo para lograr mover al Congreso y crear las normas que finalmente la presión de la opinión pública sí logró" (Valbuena, 2019).

Para Juan Francisco Valbuena:

> "Mover al Congreso no siempre es sencillo y menos un movimiento político como el movimiento MIRA, que es muy pequeño. Digamos que las transacciones en el Congreso se hacen en muchas ocasiones a cambio de votos, entonces, yo le apoyo este proyecto, pero usted apóyeme este, y el movimiento MIRA en ese momento eran como ahorita, eran 3 o 4 congresistas, entonces no era una fuerza política grande, arrolladora, que tuviera la capacidad de mover al Congreso. Ahora, las otras organizaciones tampoco tenían como la canalización, la manera de llegarle al Congreso para crear normas que regularan esta situación. Adicionalmente, hay que decir otra cosa, esas organizaciones también yo creo que se chocaron con una pared muy fuerte, y que durante muchísimos años no permitió que estas normas salieran adelante, y es la actitud de los políticos. Entonces, hay que decirlo también, en muchísimos casos los congresistas no apoyaban estos proyectos porque en algunos casos ellos mismos, o amigos de ellos, se iban a ver perjudicados ya que muchos congresistas viven en provincias y los fines de semana ellos están es en su provincia, y ellos tienen influencia en alcaldías, en municipios, en muchos lados donde este tipo de comportamientos todavía, inclusive hoy en día con la Ley y todo, siguen siendo normales" (Valbuena, 2019).

Lo anterior, concuerda con las publicaciones de los medios de comunicación, particularmente del periódico de circulación nacional El Tiempo, tales como: "*Rifirrafe en el Congreso por convertir el conducir ebrio en un delito*", "*Borrachos sin ley*", "*Puja en el Congreso para castigar a choferes ebrios*", "*Ebrios de indulgencia*", "*A punto de hundirse proyecto contra borrachos al volante*", "*Un proyecto en peligro de accidente*", "*¿Ganaron los borrachos*?", "*¿Por qué se cayó la ley contra conductores ebrios*?", "*Defensor del Pueblo pide no enviar a la cárcel a conductores borrachos*", "*Senado hundió cárcel para conductores ebrios*", entre otros, cuyos encabezados y contenido pusieron en conocimiento público la incomprensible posición de los parlamentarios en hundir los proyectos de ley para amonestar, arrestar y castigar a los conductores en estado de embriaguez. Esta conducta generaría antecedentes penales que afectarían sus aspiraciones electorales, que más allá de la inhabilidad para ejercer cargos públicos, deja sobre el ambiente el hecho de que justifican el accionar de este tipo de conductores, así como también deja en evidencia que lo practican. Justificaciones aparecieron de todo tipo, incluyendo la del congresista Navas Talero, quien explicó que Colombia no cuenta con la infraestructura física y de personal policial o judicial para aplicar este tipo de normas.

De hecho, en entrevista a Gloria Stella Díaz, publicada por el periódico El Tiempo el 14 de julio de 2012[3], a quien denominaron "la voz en el Congreso de las víctimas de quienes manejan borrachos", se expone que, frente a la pregunta ¿Por qué cree que algunos congresistas se resisten tanto a que haya sanciones penales para los conductores ebrios?, la parlamentaría responde que: "Primero, porque algunos todavía están convencidos de que este tipo de tragedias les pasan a otros (…) y segundo, cuando estábamos legislando y tratando de incorporar el arresto para los conductores ebrios, se evidenció que hay algunos congresistas que tienen temor que si manejan bajos los efectos del alcohol y los arrestan se pueda generar un antecedente penal que les cause inhabilidad para ejercer cargos de elección popular". (El Tiempo, 2012).

Acorde con lo anterior, la Liga Contra la Violencia Vial manifiesta que "uno de los argumentos por los cuales los proyectos de ley no pasaban, y eso quedó perfectamente registrado, era porque los mismos congresistas decían que se iban a echar la soga al cuello

[3] Ver, El Tiempo. Artículo "Congresistas afirman que solo la cárcel frenará a conductores ebrios". Recuperado de: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12031591

porque después los cogerían a ellos en campaña tomándose un traguito aquí y otro allá y después les montarían la perseguidora y querían inhabilitados". (Bottagisio, 2018). Sin embargo, tal como lo expone Bottagisio, "lo que ayudó muchísimo fue la conducta de Merlano en 2012, dio la antesala al debate de 2013 porque cómo así que usted por ser congresista, que debería ser ejemplo para la sociedad como representante del pueblo, tiene beneficios frente a este tipo de conducta" (Bottagisio, 2018).

Contrario a esta postura, Valbuena expone que hubo otros factores adicionales a la presión de los movimientos u organizaciones sociales, e incluso a la presión que ejercían los medios de comunicación, y fue el caso de Fabio Andrés Salamanca. Según Valbuena "En un caso como el de Merlano, la gente se indigna, pero en medio de todo cree que el tipo al fin y al cabo es político y esos tipos hacen lo que se les da la gana y nunca pasa nada, solo es un caso más. Pero, un caso como el del muchacho Salamanca que es un joven de familia acomodada que viene y mata dos personas y deja cuadripléjica a otra, y que usan argucias jurídicas para evitar que el joven respondiera por lo que hizo (…), la sociedad, la gente, vio eso y creyó que tampoco pasaría nada. Eso fue la gota que rebozó el vaso para que todo apuntara a la necesidad de una ley". (Valbuena, 2019). Claramente, expone Valbuena, que existieron varios casos parecidos, que "hubo tantos, pero el de Merlano y Salamanca fueron como los más coyunturales para la época. (…) Casi todos los días salía un caso diferente en televisión y en internet, uno se despertaba a ver un noticiero por la mañana y había un caso de un conductor ebrio que había atropellado a una persona o que se había estrellado contra un local o que se había visto involucrado en algún accidente" (Valbuena, 2019).

En este sentido, informa Valbuena, que "en el periódico hubo una combinación de fuerzas. Los compañeros de la sección de Bogotá y los compañeros de la sección de judiciales se encargaron de documentar los casos, de buscar las cifras, de hacer que el tema no se muriera y, nosotros desde la sección política, nos dedicamos a darle todo el despliegue y todo el cubrimiento necesario a lo que estaba haciendo el Congreso" (Valbuena, 2019).

Ahora, en lo que concuerdan la Directora de la Liga Contra la Violencia Vial y el redactor político del periódico El Tiempo, es que no hubo un solo actor en la gesta por lograr el castigo ejemplarizante a los conductores en estado de embriaguez por vía legislativa, sino que obedeció a un esfuerzo de diferentes sectores, en particular de la sociedad. Según

Bottagisio, “no hubo un solo actor, pero puedo decir que el actor principal fue el clamor social. (…) La Ley fue producto de la movilización ciudadana, la evidencia internacional, las estadísticas y los medios” (Bottagisio, 2018). Concluye la Directora Ejecutiva de la Liga Contra la Violencia Vial que “el mérito de la liga fue sumar y encontrar apoyo. En Colombia ya había mucha gente y muchas instituciones que querían trabajar el tema, solo que no sabían cómo y, de hecho, en el Congreso de la República ya había un proyecto de ley cuando arrancamos. Entonces, fue una decisión de muchos actores institucionales, de la sociedad civil y de los organismos internacionales, ya que en ese momento la Organización Mundial de la Salud había dicho que debía trabajarse el tema de la velocidad y la alcoholemia” (Bottagisio, 2018).

Por otro lado, el entonces Senador de la República para el periodo constitucional 2010-2014, Eugenio Prieto Soto, miembro de la Comisión Sexta Constitucional Permanente y de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial del Congreso de la República, y, además ponente del Proyecto de Ley No. 090 de 2013 Senado, advierte que en el ejercicio parlamentario se venían revisando los asuntos propios de las muertes y lesiones ocasionadas en el marco del debate sobre la seguridad vial. De acuerdo con el ex parlamentario “en la Comisión Sexta del Senado de la República conformamos una comisión accidental, que denominamos “No permanente” de seguimiento a la seguridad vial, donde comenzamos a hacer un seguimiento precisamente a las muertes, a la morbilidad, por los accidentes tránsito en el país, a esa cifra creciente de forma permanente” (Prieto, 2019).

Como resultado de lo anterior, expone Prieto que, “lo primero que hicimos con esa Comisión fue comenzar a integrar a los diferentes actores que tenían que ver con la seguridad vial en el Gobierno Nacional, pero también en lo privado, en la institucionalidad pública y privada, a las organizaciones sociales, la academia y otros actores para conversar sobre la problemática” (Prieto, 2019).

Este escenario permitió el debate sobre el concepto general de la seguridad vial y cuyo principal logro fue el de incluir el asunto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que fue aprobado mediante la Ley 1450 de 2011. Tal como lo expone Eugenio Prieto,

“Logramos llevar al Plan Nacional de Desarrollo una política para disminuir las muertes y la morbilidad por la accidentalidad o incidentes de tránsito en Colombia” (Prieto, 2019).

Ello, significó la puesta en marcha institucional para la elaboración por parte del Ministerio de Transporte de la Política Nacional de Seguridad Vial para la formulación de Planes Locales y Regionales, así como del nivel nacional, de Seguridad Vial. En consecuencia, el Ministerio de Transporte pondría en marcha un plan de acción para la construcción de dicha política nacional. Este plan de acción contó con la exploración de fuentes de datos, la construcción de una batería de indicadores, la generación de información propia a través del análisis, la realización de convenios con organizaciones y universidades para la exploración e investigación en el tema, e incluso, la realización del primer Encuentro Nacional de Investigaciones en Seguridad Vial, realizada el 29 de noviembre de 2013.

Según el Plan Nacional de Seguridad Vial:

> El Gobierno de Colombia ha definido como una prioridad y como una Política de Estado la seguridad vial. En ese contexto, a través del Ministerio de Transporte, se ha establecido un Plan Nacional de Seguridad Vial - PNSV 2011-2016, (…) que se estructura fundamentalmente tomando la experiencia internacional y las recomendaciones que sobre la materia han formulado diversos organismos multilaterales, especialmente la Organización Mundial de la Salud OMS, que ha consagrado el período comprendido entre los años 2011 y 2020 como "La década para la acción" que tiene como finalidad reducir en un 50% las mortalidades derivadas de los accidentes de tránsito en el mundo. (PNSV 2011-2016, p. 4).

Es importante tener en cuenta que ya la Ley 769 de 2002, en su artículo No. 4°, había establecido la obligación al Ministerio de Transporte de elaborar “un plan nacional de seguridad vial para disminuir la accidentalidad en el país que sirva además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales” (Art. 4. Ley 769-02). Sin embargo, “ese Plan Nacional de Seguridad Vial lo debatimos y lo discutimos varias veces en la comisión sexta y en la comisión accidental, en donde se sacaron unos indicadores que no correspondían a la realidad y fueron modificados” (Prieto, 2019). Incluso, la Contraloría General de la República en su publicación *Especial Vigilancia y Seguimiento a la Política Pública de Seguridad Vial 2010-2014* dejó en evidencia el hecho de que “en el dimensionamiento de la población afectada de manera directa consecuencia de los siniestros viales se destaca la dispersión de la información y el sub-registro en los datos” (CGR, 2014).

Adicional a lo anterior, en el marco del debate sobre el Plan Nacional de Seguridad Vial, "nos encontramos con que una de las mayores casusas de esta problemática era la irresponsabilidad ciudadana de los conductores en estado de embriaguez" (Prieto, 2019).

Según Prieto, la conducción en estado de embriaguez no constituía un tema nuevo, "es un tema que se había abordado desde años atrás, pero con las mejoras en los sistemas de información fue posible evidenciar el impacto real y las diferentes causas de esta problemática. Además, las víctimas, los medios de comunicación, el sector público-privado, a través del Fondo de Prevención Vial, también venían evidenciado estos casos" (Prieto, 2019).

En ese contexto, expone Prieto que el debate sobre la seguridad vial en el Congreso de la República, sobre la Política y el Plan Nacional, sobre las cifras de muertes y lesionados en accidentes de tránsito, sobre el uso del cinturón, el factor humano y el componente de usuarios de vías de tránsito más seguros, como uno de los pilares fundamentales del Decenio de Acción para la Seguridad Vial, propuesto por la ONU, "hizo que el tema pudiera posicionarse en la agenda nacional, al punto de lograr una nueva ley. (…) Ante estos eventos, y ante estos hechos, era apremiante ejemplarizar, suspender y cortar de raíz el tema de los conductores en estado de embriaguez" (Prieto, 2019).

Además, expone Prieto que, "era importante avanzar en un proyecto de sobre conductores en estado de embriaguez porque, entre otras cosas, fue la avanzada o punta de lanza de la que sería la Agencia Nacional de Seguridad Vial (…) la toma de decisiones sobre la embriaguez como una de las principales causas de muertes y lesiones en accidentes viales era urgente e inminente" (Prieto, 2019).

Frente a los casos que se fueron conociendo, paralelamente al debate que surtía la seguridad vial en el Congreso de la República, manifiesta el ex parlamentario que "hubo varios casos que dejaron a la ciudadanía perpleja, que los medios de comunicación evidenciaron, pero lo que pasaba es que eran repetitivos, se daba un caso y se presentaba otro y se daba otro" (Prieto, 2019) pero no había decisiones contundentes en la materia. No obstante, rescata el hecho de que "lo importante es que nos estábamos uniendo todos al alrededor del propósito" (Prieto, 2019). Además, recuerda Eugenio Prieto que, para la fecha, hubo dos casos que sonaron bastante, "el Eduardo Merlano que, recuerde era un congresista, generó

bastante impacto porque la Ley entra por casa, y el del joven Fabio Andrés Salamanca. Este último obtuvo bastante prensa, y creo que fue precisamente lo que generó la movilización y el fortalecimiento de diferentes sectores que ya venían evidenciando este problema de conductores en estado de alteración transitoria por consumo de bebidas alcohólicas" (Prieto, 2019).

Prieto destaca, además, que la organización de familiares de víctimas de los accidentes causados por conductores en estado de embriaguez fue clave para el debate. "El trabajo que hicimos desde el Congreso de la República fue siempre de la mano de organizaciones de familiares víctimas de accidentes causados por conductores en estado de embriaguez (Liga Contra la Violencia Vial) y eso fue muy importante para lograr el trámite legislativo respectivo" (Prieto, 2019). Como resultado de lo anterior, "hubo un gran acuerdo, un consenso, alrededor de la discusión sobre conductores en estado de embriaguez y se dio el debate rápido en las comisiones y en las plenarias" (Prieto, 2019). No obstante, resalta Eugenio Prieto que "todavía hay que seguir trabajando con pedagogía, con educación, que hay que seguir implementando y haciendo efectiva la Ley". (Prieto, 2019).

Por otro lado, el Fondo Nacional de Prevención Vial, advirtió que, en Colombia "predomina la emoción sobre la razón", (Corporación Fondo de Prevención Vial, 2010) identificando las siguientes percepciones y comportamientos:

Primero, que "el 62% de los usuarios cree que quienes tienen más accidentes de tránsito son los motociclistas; el 31% cree que son quienes conducen bajo los efectos del alcohol; el 4% percibe que quienes más se accidentan son los conductores de transporte público, el 2% los peatones y 1% los conductores particulares, pero la consideración general es que "la gente como ellos" NO TIENE accidentes de tránsito" (PNSV 2011-2021, p.45). y, segundo, que "el 28% de los colombianos está en desacuerdo en que la probabilidad de tener un accidente de tránsito aumenta si ha tomado alcohol, el 46% afirman que muchos de sus amigos conducen cuando toman, el 25% cree que un poco de alcohol no afecta los reflejos del conductor, el 30% afirma haber conducido un vehículo automotor después de haber tomado bebidas alcohólicas en los últimos 30 días". (Ministerio de Transporte, 2014. En PNSV 2011-2021, p.45).

Finalmente, evidenciado y definido el problema, tanto como los actores involucrados, es importante ahora analizar la información recolectada, contrastarla con los postulados teóricos y comprobar si la hipótesis planteada respecto del ingreso en la agenda formal se cumple o no.

CAPÍTULO IV

4. EL CASO: ANÁLISIS DEL PUNTO EN DISPUTA, SUS DISPARADORES Y LA ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Este último acápite aborda el análisis de la información recolectada en el desarrollo de la investigación y el trabajo de campo. En este sentido, parte del hecho de que existe "amplia variedad de medidas sustanciales que se usan para cerciorarse de los efectos de los medios en el establecimiento de la agenda" (McCombs, p. 51). No obstante, el capítulo se concentrará en dos de dichas medidas, a saber: el uso de los sondeos de opinión y la correlación estadística.

McCombs plantea que una de las maneras para medir los efectos cognitivos de los medios de comunicación es el uso, o teniendo como base, las respuestas a la pregunta que emplean los sondeos: ¿Cuál cree usted que es el problema más importante al que se enfrenta hoy este país? y a ello le suma el comparativo con las publicaciones realizadas por los medios de comunicación, buscando una causa y efecto en el asunto.

Obviamente, esta manera de medir dichos efectos cognitivos tiene como premisa que los medios de comunicación centran la atención de la audiencia en un puñado de temas y transfieren un grado de importancia. En otras palabras, los medios de comunicación fijan en la audiencia cuáles son los asuntos de mayor importancia e imprimen en ésta una versión y una opinión, encaminan el interés y la preocupación pública.

No obstante, para corroborar estos efectos cognitivos, expone McCombs que, es preciso determinar la relación de causa y efecto mediante la demostración de un grado significativo de correlación entre una condición y la otra, así como tener en cuenta el orden temporal de los hechos.

En este sentido, metodológicamente y con el propósito de comprobar la hipótesis planteada, se realizó un trabajo de campo dividido en dos fases. La primera, basada en entrevistas semiestructuradas que permitieron evidenciar el trabajo realizado por algunos de los

sectores involucrados en la seguridad vial y su visión del problema, información que fue plasmada en el capítulo anterior, y una segunda fase que requirió del acceso a las bases de datos del archivo de redacción del periódico de circulación nacional conocido como El Tiempo, lugar en el que se realizó una revisión año a año, mes a mes, desde el 2000 hasta el año 2013 de las diferentes publicaciones impresas realizadas en materia de conductores en estado de embriaguez.

Se elaboró una tabla con veinticinco probabilidades de búsqueda de las publicaciones impresas realizadas en ese lapso de tiempo, evidentemente relacionadas con el objeto de la investigación, y a su vez sobre lo que se consideró, según la encuesta Ipsos 2013[4], era el principal problema que afectaba a Colombia para la época. Este ejercicio permitiría tener un punto de comparación entre las variables en estudio.

La metodología requirió, además, el uso de una encuesta de percepción ciudadana del año 2013, debido a que fue el año en el que se promulgó la Ley sobre conductores en estado de embriaguez, y para hacer alusión a la premisa de McCombs respecto del uso de los sondeos para entender la preocupación pública y su relación respecto del problema público de las muertes y lesiones generadas por conductores ebrios.

En virtud de lo anterior, y como parte del ejercicio para comprobar la hipótesis que se ha planteado en esta investigación, la cual se refiere al hecho de que los medios de comunicación influyeron en la decisión del Congreso de la República de Colombia en legislar al respecto de los conductores en estado de embriaguez para el año 2013, se realizó un ejercicio para demostrar la relación causa-efecto entre la agenda mediática y la agenda legislativa mediante el uso de la correlación estadística para evidenciar el grado de correlación y coeficiente de determinación entre una y otra agenda, teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

[4] Estudio No. 13024008. Colombia Opina 2013-3 – La Gran Encuesta, novena medición. Septiembre 25 de 2013. Escenarios Pre-Electorales hacia el año 2014.

Coeficiente de Correlación:

$$r = \frac{Sxy}{Sx \,.\, Sy} \qquad Sxy = \frac{\sum Xi.Yi}{N} - \bar{x}.\bar{y}$$

$$Sx = \sqrt[2]{\frac{\sum x^2}{N} - \bar{x}^2} \qquad Sy = \sqrt[2]{\frac{\sum y^2}{N} - \bar{y}^2}$$

Coeficiente de Determinación:

$$r^2 = \%$$

4.1. La investigación:

Mediante el uso de la herramienta Anthology se realizó, en el archivo de redacción, la búsqueda de todos los artículos impresos y columnas de opinión hechas por el periódico El Tiempo entre el 01 de enero del año 2000 y el 31 de diciembre de 2013. Se escogió dicho lapso de tiempo entendiendo que desde el año 2000 se presentaron proyectos de ley para regular el sector del transporte, que se traducirían en la promulgación del primer código nacional de tránsito y transporte (en el marco de la Constitución de 1991) para el año 2002, y el 2013 como el año en el que se expidió la Ley 1696 sobre conductores en estado de embriaguez, vigente a la fecha de esta investigación.

La búsqueda de la información requirió la elaboración de una tabla con 25 probabilidades de búsqueda de la información relacionada con los casos de conductores en estado de embriaguez (Ver Tabla 1), entre las cuales se contempló, además, como palabras clave el caso de Fabio Salamanca y el Senador Eduardo Merlano teniendo en cuenta que fueron los casos más relacionados en las entrevistas realizadas.

Este mismo ejercicio se realizó para cada mes del año 2013 (Ver Tabla 2), con el ánimo de identificar la relación entre los casos más significativos evidenciados mediante las entrevistas semiestructuradas y su posible relación con las decisiones del Congreso de la República.

Tabla 1. Numero de Publicaciones Impresas por año en el periódico El Tiempo 2002-2013.

Item	Palabra Clave	Numero de Publicaciones Impresas por año en el periodico EL TIEMPO 2002-2013													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Conductores Ebrios	6	1	1	1	4	4	1	2	7	9	17	34	47	90
2	Conductor Ebrio	2	1	1	0	2	3	1	2	1	2	13	14	19	28
3	Conductor Borracho	5	0	2	1	1	1	0	2	2	5	4	7	4	10
4	Conductores Borrachos	3	3	2	2	1	4	0	0	4	12	8	20	23	38
5	Ebrio al Volante	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2
6	Ebrios al volante	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	5	6	28
7	Borracho al Volante	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	0	1	1
8	Borrachos al Volante	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	5	2	8	25
9	Alcohol y Gasolina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
10	Alcohol and Accidentes de Tránsito	20	24	16	15	15	19	19	18	14	28	32	27	29	14
11	Conductor Alcoholizado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
12	Conductor Alicorado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
13	Conductor en estado de embriaguez	1	1	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	1	6
14	Conductor and Embriaguez	16	18	21	21	37	31	9	30	29	29	28	47	40	57
15	Fabio Salamanca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
16	Fabio Andres Salamanca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25
17	Fabio Salamanca and Muerte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27
18	Fabio Salamanca and Accidente de Tránsito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
19	Senador Merlano and Licencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
20	Senador Merlano and Borracho/Ebrio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2
21	Santos and Conductores Borrachos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	26
22	Conductor and Ebrio	7	1	3	4	3	4	3	8	5	6	27	19	30	42
23	Conductores en estado de embriaguez	1	2	0	1	0	1	0	2	1	2	3	7	9	14
24	Conductores and Embriaguez	22	25	30	18	36	33	17	37	47	45	40	56	61	92
25	Licor and Accidentes de Tránsito	14	14	13	6	16	10	8	11	8	19	12	17	18	13
	TOTAL	98	90	89	70	117	114	60	112	120	162	193	258	318	588

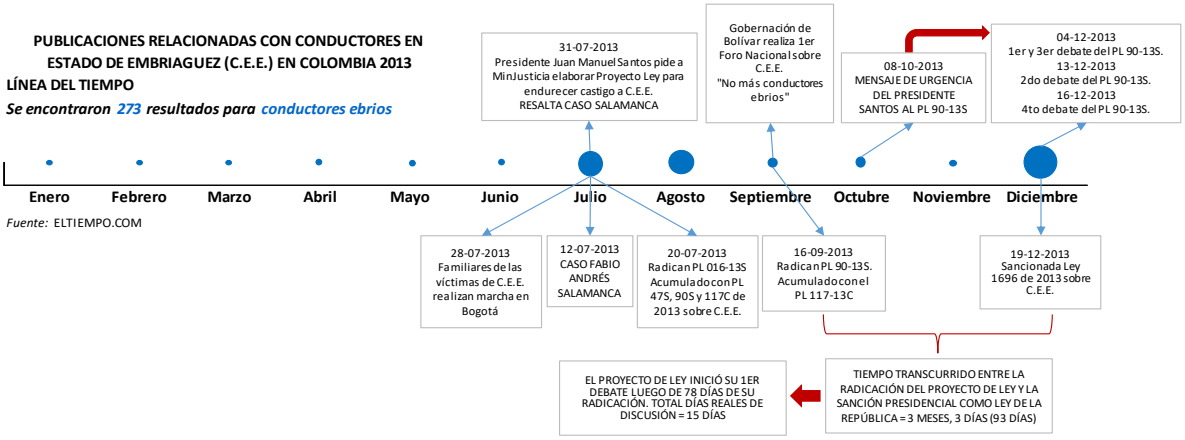
Tabla 2. Numero de Publicaciones Impresas por el periódico El Tiempo en 2013.

Item	Palabra Clave	Numero de Publicaciones Impresas por mes en el periodico EL TIEMPO 2013											
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1	Conductores Ebrios	2	0	0	1	1	1	10	21	7	1	7	39
2	Conductor Ebrio	0	0	0	0	0	0	12	8	3	0	2	3
3	Conductor Borracho	0	1	0	0	0	0	0	6	0	0	0	3
4	Conductores Borrachos	1	0	0	1	0	0	8	11	3	4	1	9
5	Ebrio al Volante	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
6	Ebrios al volante	0	0	0	1	0	0	1	7	3	1	1	14
7	Borracho al Volante	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
8	Borrachos al Volante	0	0	0	0	0	0	4	11	1	1	1	7
9	Alcohol y Gasolina	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	5
10	Alcohol and Accidentes de Tránsito	0	2	1	0	0	0	1	2	1	3	1	3
11	Conductor Alcoholizado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Conductor Alicorado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Conductor en estado de embriaguez	0	0	0	0	1	2	1	0	2	0	0	0
14	Conductor and Embriaguez	4	1	1	0	2	3	13	14	5	3	3	8
15	Fabio Salamanca	0	0	0	0	0	0	14	11	1	0	1	4
16	Fabio Andres Salamanca	0	0	0	0	0	0	13	11	0	0	1	0
17	Fabio Salamanca and Muerte	0	0	0	0	0	0	11	10	1	0	1	4
18	Fabio Salamanca and Accidente de Tránsito	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0
19	Senador Merlano and Licencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Senador Merlano and Borracho/Ebrio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
21	Santos and Conductores Borrachos	0	0	0	0	0	0	3	8	4	1	1	8
22	Conductor and Ebrio	0	0	1	3	1	2	7	10	6	0	2	4
23	Conductores en estado de embriaguez	1	0	1	0	0	3	2	3	0	0	0	14
24	Conductores and Embriaguez	6	4	4	1	3	8	15	23	6	2	3	17
25	Licor and Accidentes de Tránsito	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	1	5
	TOTAL	14	8	8	7	8	20	125	164	43	16	26	149

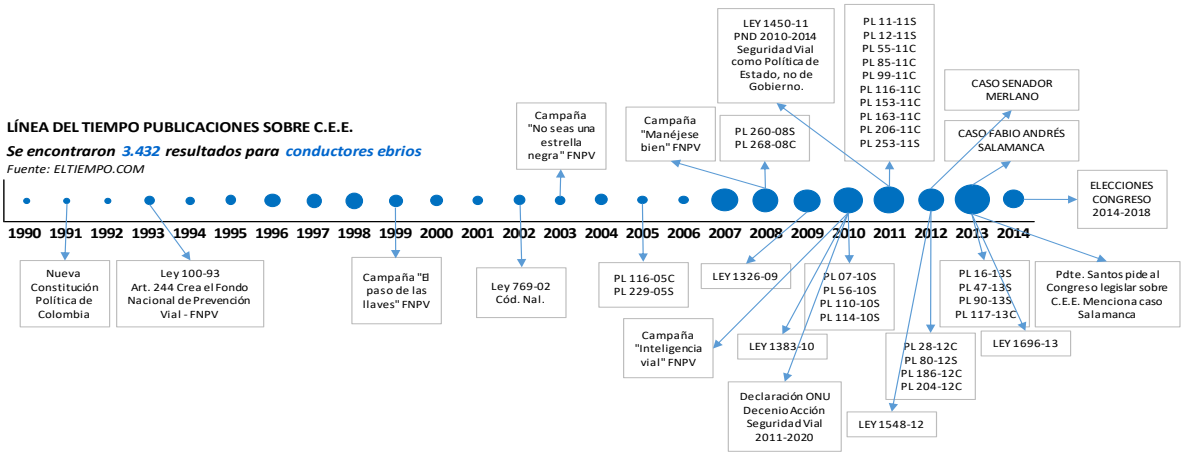
En este sentido, fue imperante realizar dos líneas del tiempo que permitieran relacionar el avance legislativo en materia de conductores en estado de embriaguez respecto de la

cantidad de publicaciones realizadas por El Tiempo para la misma fecha. La primera línea del tiempo narra lo sucedido entre 1990 y 2014 en materia legislativa sobre seguridad vial, en tanto la segunda línea del tiempo expone el trámite legislativo que surtió la Ley 1696 de 2013, objeto de la presente investigación.

Línea del Tiempo 1990-2014: Publicaciones sobre C.E.E. Vs. Proyectos de Ley.



Línea del Tiempo 2013: Publicaciones sobre C.E.E. Vs. Ley 1696 de 2013.



Fuente: Líneas del tiempo elaboradas por el autor con base en la información del periódico de circulación nacional El Tiempo y CongresoVisible.org, 2018.

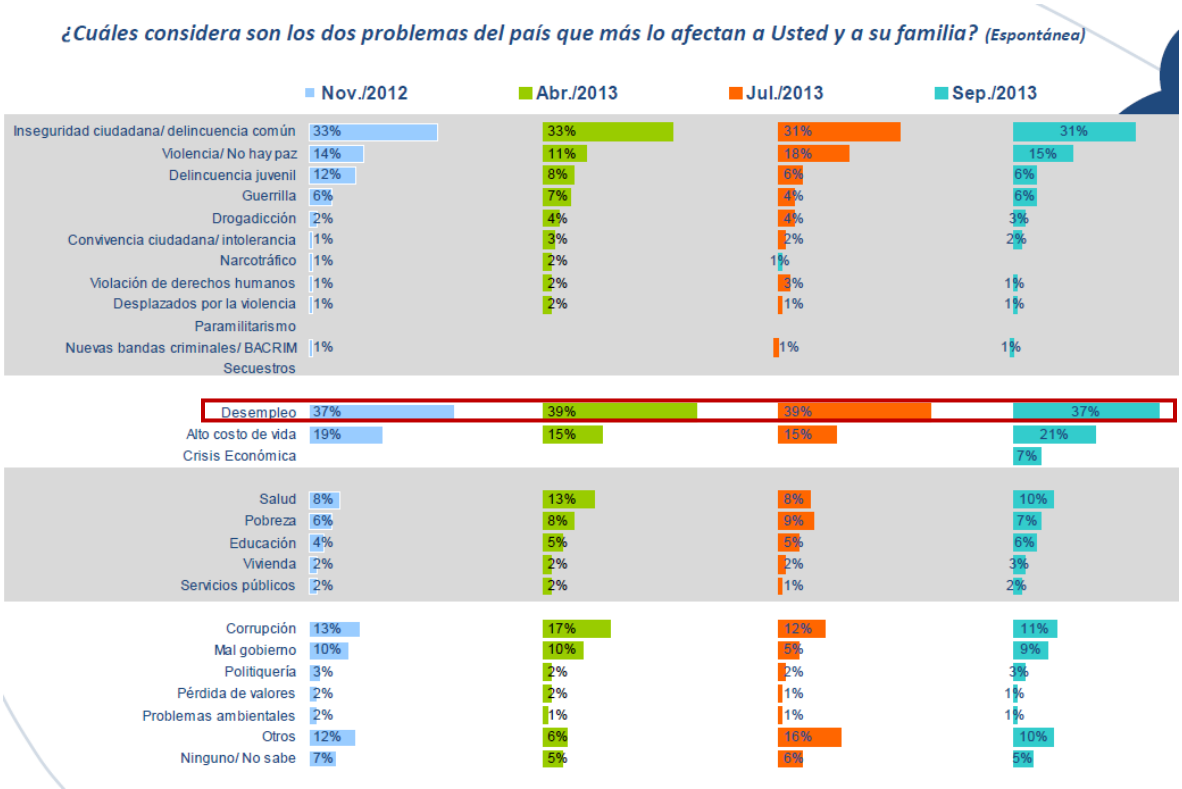
Finalmente, de la encuesta denominada "Colombia Opina 2013-3" realizada por Ipsos el 25 de septiembre de 2013, bajo el estudio No. 13024008, fueron abstraídas tres preguntas que a criterio del investigador son claves para el análisis. Dichas preguntas fueron: 1) ¿Cuáles considera son los dos problemas del país que más lo afectan a usted y a su familia? 2)

¿Usted confía o no en que los medios de comunicación/el Congreso de la República están haciendo las cosas correctas, que se requieren para que el país salga adelante?, y 3) ¿Usted tiene una imagen favorable o desfavorable de los medios de comunicación/el Congreso de la República? El objetivo de abstraer estas 3 preguntas clave es entender y evidenciar el nivel de confianza que tiene el público sobre los medios de comunicación, sobre sus legisladores y, especialmente, entender cuál era para la época el problema de mayor atención de los colombianos.

4.2. Los resultados:

Frente a la pregunta realizada por Ipsos, ¿Cuáles considera son los dos problemas del país que más lo afectan a usted y a su familia?, la encuesta evidenció que el desempleo en Colombia ocupó el primer lugar, seguido de la inseguridad ciudadana y la delincuencia común, como principal asunto de mayor afectación directa.

Gráfica 1.



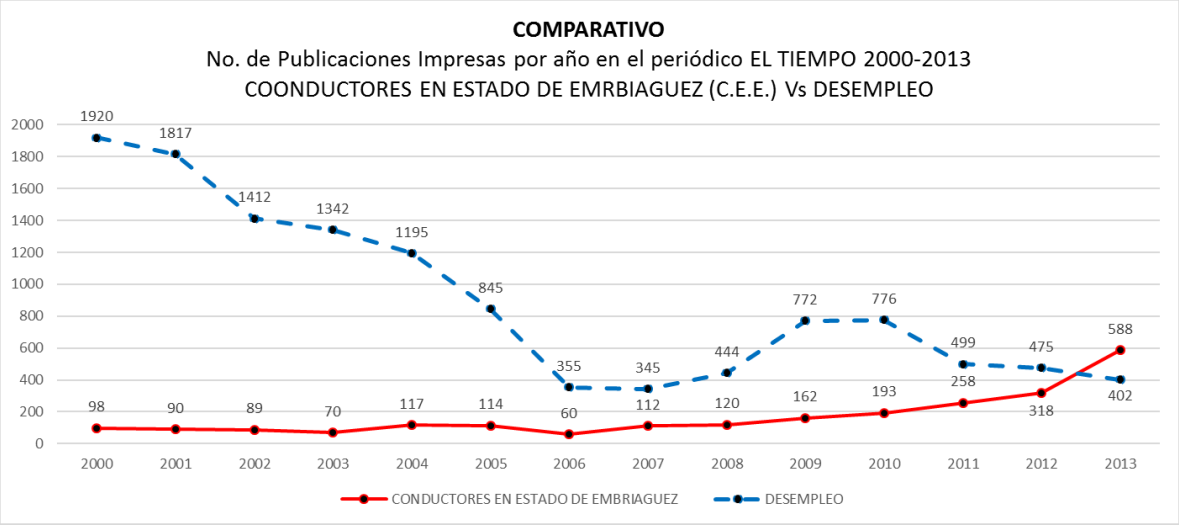
Fuente: Ipsos, 2013. Estudio No. 13024008

Adicionalmente, se puede observar en la Gráfica 1 que, a pesar de ser una pregunta abierta, ni siquiera aparece la seguridad vial o la movilidad como un asunto de interés o preocupación de los encuestados, y en menor medida el asunto de los conductores en estado de embriaguez. Quizá, profundizando un poco, podría incluirse el asunto en la opción de "convivencia ciudadana/intolerancia" y aun así no representa más del 3%.

No obstante, esta en encuesta permite tener un punto o problema de comparación, que es el desempleo, con la variable de análisis que es el problema de los conductores en estado de embriaguez. Así pues, el ejercicio realizado en el archivo de redacción de El Tiempo contempló dentro de las palabras clave la figura del desempleo para los mismos años y meses de búsqueda.

En este sentido, una vez tabulada la información, se logró identificar que el número de publicaciones impresas sobre conductores en estado de embriaguez mantuvo un promedio de 86 publicaciones impresas por año, entre el 2000 y el 2003, manteniendo la tendencia hasta el año 2004 cuando inició un incremento de las publicaciones, al punto de ser duplicado dicho promedio en el año 2009 y con una clara tendencia creciente hasta superar en 2013 las más de 500 publicaciones.

Gráfica 2.

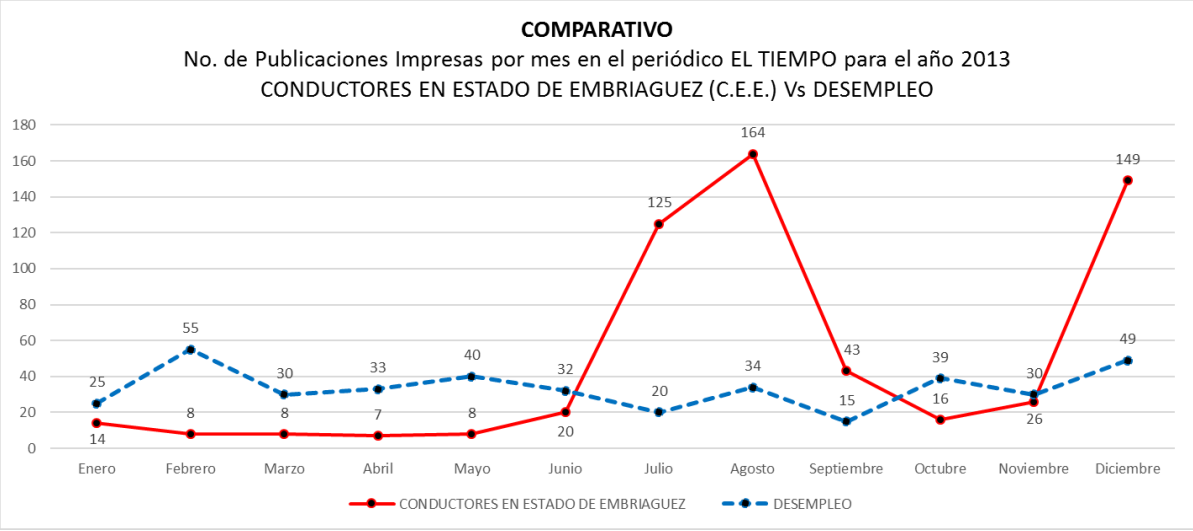


Fuente: Elaboración del autor con información recolectada en el archivo de redacción de El Tiempo, 2019.

Por su parte, las publicaciones en materia de desempleo mostraron una dinámica inversa. Al analizar los datos se puede observar que durante los mismos años de observación las publicaciones fueron disminuyendo paulatinamente, pasando de más de 1.900 publicaciones en el año 2000 a 402 en 2013. En este orden de ideas, las publicaciones sobre conductores en estado de embriaguez superaron las realizadas en materia de desempleo en Colombia para el año 2013, año en el que se promulgó a mediados de diciembre la Ley sobre conductores ebrios.

En este punto, es importante cuestionarse sobre la razón por la cual, siendo el desempleo en 2013 el asunto de mayor interés o afectación de los colombianos, las noticias o publicaciones realizadas por los medios de comunicación escrita, en este caso el periódico El Tiempo, estaban enfocadas en mayor medida en los casos de conductores en estado de embriaguez.

Gráfica 3.



Fuente: Elaboración del autor con información recolectada en el archivo de redacción de El Tiempo, 2019

Incluso, al revisar el año 2013 (Ver Gráfica 3), se observa que las publicaciones sobre desempleo en Colombia mantuvieron un promedio de 33 publicaciones mensuales mientras que las asociadas a conductores en estado de embriaguez mantuvieron un promedio de 10 publicaciones durante los primeros seis meses del año. No obstante, entre julio y agosto las publicaciones aumentaron significativamente, superando las noticias en materia de

desempleo, para luego disminuir entre septiembre y noviembre para finalmente elevarse nuevamente en el mes de diciembre de 2013. Lo anterior, permite preguntar ¿qué sucedió entre julio – agosto y en diciembre de 2013 para que las publicaciones sobre conductores en estado de embriaguez superaran las noticias sobre desempleo en Colombia?

Una vez analizada la línea del tiempo para el año 2013, se puede observar que en el mes de julio se dio en Colombia un caso muy particular, incluso referenciado en las entrevistas, que fue el del joven universitario Fabio Andrés Salamanca quien, conduciendo en estado de embriaguez, embistió un vehículo de servicio público el 12 de julio de 2013 ocasionando la muerte de dos mujeres y graves lesiones al conductor del taxi.



Foto: Semana.com

A pesar de que este caso es uno más de los que se sumarían a los más de 2.000 accidentes de tránsito ocasionados por conductores en estado de embriaguez para el año 2013 en el país (Ver Gráfica 6), fue un evento de gran cubrimiento periodístico que ocupó, haciendo alusión a sólo el nombre del joven, 41 publicaciones en el periódico El Tiempo durante los restantes 20 días del mes de julio y 35 publicaciones en el mes de agosto (Ver Tabla 2, Ítems del 15 al 18). Lo anterior, teniendo en cuenta, además, que durante julio se publicaron 125 noticias impresas y 164 en agosto sobre conductores ebrios, cuando en mayo fueron 8 y en junio 20 publicaciones en la materia.

Fue tal el nivel de cubrimiento por parte de los medios de comunicación que el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, se pronunció sobre los conductores en estado de embriaguez días después del caso Salamanca. El 31 de julio la W radio publicó:

> "(Interviene la locutora radial) Minuto 60 Movistar, con el presidente Juan Manuel Santos quien pidió al presidente de la Cámara de Representantes, Hernán Penagos,

> que impulse la aprobación de una iniciativa que sancione con severidad a los conductores en estado de embriaguez, en el marco de la Ley de Seguridad Vial que es tramitada en el Congreso de la República. Incautar el vehículo hasta por diez años a conductores ebrios, propone el jefe de Estado: (Entra voz del Presidente Juan Manuel Santos Calderón): "Si no solamente se les quita la licencia, y dependiendo del grado de alcoholemia, puede ser de hasta 10 años, también se le puede incautar el vehículo … y se le puede inmovilizar un año, dos años o hasta 10 años. Yo creo que más de uno lo pensará dos veces. (Interviene la locutora radial) Estas declaraciones las entregó el jefe de estado luego de que una juez dejara en libertad al joven Fabio Andrés Salamanca quien, mientras conducía en estado de embriaguez, arrolló a dos jóvenes que perdieron la vida y a un taxista que permanece en estado delicado de salud. (Finaliza audio)".[5]

Además, es importante tener en cuenta que para la fecha en la que ocurrieron los hechos descritos anteriormente, en el Congreso de la República existían tres proyectos de ley sobre conductores en estado de embriaguez, y este caso motivó la presentación de un nuevo Proyecto de Ley (No. 016-13) el 20 de julio de 2013 (Ver Línea del Tiempo 2013) en la instalación de la tercera legislatura del Congreso de la República, y posteriormente, la radicación del Proyecto de Ley No. 090-13 el 16 de septiembre. Proyecto al cual, el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, decidió dar mensaje de urgencia el 8 de octubre del mismo año.

Como consecuencia de lo anterior, el Proyecto de Ley 090 de 2013 fue acumulado por unidad de materia con los que venían en trámite legislativo. Sin embargo, entre la radicación de la iniciativa legislativa y el primer debate transcurrieron 78 días (Ver Línea del Tiempo 2013) y entre la radicación y la promulgación de la Ley pasaron 93 días, lo que significa que en realidad el Proyecto de Ley surtió su trámite en 15 días, ya que en sesión conjunta de las comisiones constitucionales pertinentes de Cámara y Senado se dio primer y tercer debate el 04 de diciembre de 2013, segundo y cuarto debate el 16 de diciembre y sanción presidencial el 19 de diciembre de 2013.

En este punto, es imperante analizar si efectivamente la respuesta del legislativo estuvo influenciada por la presión mediática originada tras el caso Salamanca. En otras palabras, comprobar si la agenda mediática influyó sobre la agenda formal. Razón por la cual, se hará

[5] Audio recuperado de: http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/audio-del-presidente-juan-manuel-santos-sobre-conductores-borrachos/20130731/oir/1942551.aspx

uso de la correlación estadística para determinar la relación entre las variables "publicaciones sobre conductores en estado de embriaguez" versus "proyectos de ley radicados sobre conductores en estado de embriaguez" para el año 2013.

Así pues, se realizó el cálculo del coeficiente de correlación y determinación entre dichas variables. Este cálculo permite medir el grado de relación entre las dos variables en estudio así: si la relación es igual a 1 existe una correlación positiva perfecta; si es igual a -1 es una correlación negativa perfecta, y si es igual a 0 significa que no existen relación, se tratarían de variables independientes.

Aclarado lo anterior y una vez realizado el ejercicio (Ver Tabla 3), el resultado fue de 0.42, una relación positiva pero alejada de una correlación perfecta. Lo que lleva a la investigación a esclarecer el coeficiente de determinación que arrojó un 17,64% de probabilidad de influencia entre la variable "publicaciones sobre conductores en estado de embriaguez" sobre "proyectos de ley radicados sobre conductores en estado de embriaguez" para el año 2013. Lo anterior, significa que a pesar de existir cierto grado de correlación no pareciera existir una causalidad directa.

Tabla 3. Cálculo del Coeficiente de Correlación.

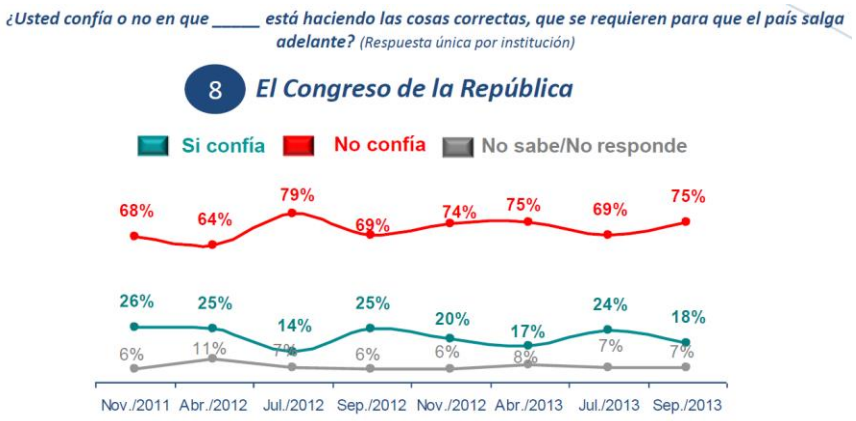
Mes	Publicaciones X	Proyectos y	Xi Yi	x^2	y^2
Enero	14	0	0	196	0
Febrero	8	0	0	64	0
Marzo	8	0	0	64	0
Abril	7	0	0	49	0
Mayo	8	0	0	64	0
Junio	20	0	0	400	0
Julio	125	1	125	15625	1
Agosto	164	1	164	26896	1
Septiembre	43	2	86	1849	4
Octubre	16	0	0	256	0
Noviembre	26	0	0	676	0
Diciembre	149	0	0	22201	0
Suma	**588**	**4**	**375**	**68340**	**6**
Media	**49**	**0,33**	**N/A**	**2401**	**0,11**

Fuente: Elaboración del autor, 2019.

Además, en el transcurso de la investigación se ha logrado evidenciar que el asunto de los conductores en estado de embriaguez ha sido un tema que, podría decirse, ha sido permanente dentro de la agenda formal de los congresistas, como también de la agenda mediática. Las líneas del tiempo han permitido evidenciar el orden temporal de los proyectos de ley sobre conductores en estado de embriaguez, como de las Leyes promulgadas en la materia, tanto como las publicaciones realizadas por El Tiempo durante el mismo periodo de observación.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que a pesar que las personas (75%) no confían en la labor que desempeña el Congreso de la República, si lo hacen en mayor medida respecto de los medios de comunicación, de los cuales tienen un 50% de imagen favorable (Ver gráficas 4 y 5).

Gráfica 4.



Fuente: Ipsos, 2013. Estudio No. 13024008

Gráfica 5.



Fuente: Ipsos, 2013. Estudio No. 13024008

Lo anterior, permite pensar también en el hecho de que el Congreso de la República sigue su instinto legislativo basado, no solo en las prioridades del ejecutivo y de las que ellos consideran, sino también en lo que la agenda mediática demanda, a razón de su falta de la favorabilidad y entendiendo que lo medios de comunicación de alguna manera, tanto como los grupos de presión, representan o exponen las necesidades inmediatas de la sociedad para la toma de decisiones públicas.

4.3. Conclusiones y consideraciones finales:

Al referirnos a la conducción en estado de embriaguez como punto en disputa y variable de análisis en el presente estudio, es importante retomar los postulados de Roger Cobb y Charles Elder al respecto del agendamiento, recordando que "la creación del punto en disputa y la estructuración de la agenda son componentes clave de un proceso mayor del desarrollo de política pública" (Cobb & Elder, 1972, p. 111).

Además, es importante también aclarar que "a pesar de la yuxtaposición de vez en cuando, en la literatura, de los términos *establecimiento de la agenda* [agenda-setting] y construcción de la agenda [agenda-building] no hay una diferencia fundamental entre las dos. Es una distinción que no implica diferencia" (McCombs, p. 270). Su objetivo es el mismo: transferir la relevancia de un asunto de una agenda a otra.

Ahora bien, para que el asunto llegue a convertirse en un punto en disputa requiere fundamentalmente de la existencia de un disparador y un iniciador que despliegue o ponga en evidencia el problema. En otras palabras, "debe establecerse un vínculo entre un agravio (o un acontecimiento de disparo) y un iniciador, quien convierte el problema en un punto en disputa" (Cobb & Elder, 1972, p.114).

En este sentido, la investigación ha logrado demostrar que el caso de Fabio Andrés Salamanca se puede considerar como un disparador, iniciador o agravio que permitió, entre otras cosas, abrir lo que se ha denominado como una "ventana de oportunidad" para que, tal como lo evidenciaron las entrevistas y el trabajo de campo en el archivo de redacción de El Tiempo, el Congreso de la República legislara al respecto. De hecho, tal como se evidenció

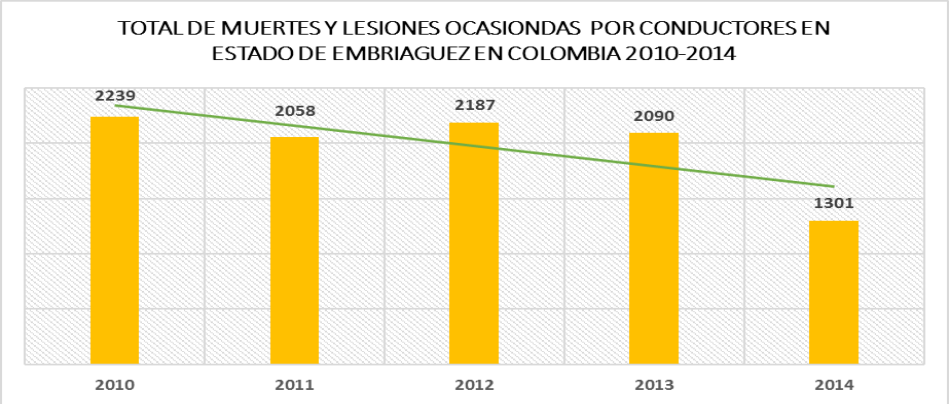
en las líneas del tiempo, lo que generó no fue sólo la radicación de proyectos de ley sobre la materia, sino que hubiese un proceso más expedito en el tránsito legislativo, que además incluyó propuestas normativas anteriores al caso Salamanca y las acumuló en una maniobra legislativa al punto de reunirlas en una sola Ley, la 1696 del 19 de diciembre de 2013 por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas en Colombia.

Adicionalmente, se logró demostrar un grado de relación entre la causa y el efecto, es decir, entre la influencia de los medios de comunicación (en este caso el periódico de circulación nacional El Tiempo) sobre la agenda legislativa del Congreso de la República de Colombia mediante el cálculo del coeficiente de correlación (que observó el número de publicaciones realizadas para el año 2013 sobre C.E.E. y el número de proyectos de ley radicados) pero ello no significa que los medios de comunicación fueron determinantes para la discusión del asunto en diputa. Dicho de otra manera, los medios de comunicación influyen de manera importante pero no son la única causal del debate. En una coyuntura, donde se dio una ventana de oportunidad, el rol de los medios jugó un papel preponderante pero no definitivo, influyeron algunos sectores políticos y los grupos de presión cumplieron con su objetivo.

Ahora, independiente a si se estaba o no debatiendo el asunto de los conductores en estado de embriaguez en Colombia, los casos de muertes y lesiones ocasionadas en accidentes de tránsito por conductores en estado de embriaguez eran una realidad (Ver Gráfica 6). Entre 2010 y 2014[6], primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón, 9.875 personas fueron víctimas de conductores ebrios a nivel nacional.

[6]La notable reducción de las cifras de muertes y lesiones ocasionadas por conductores en estado de embriaguez para el 2014 tienen como causa probable la expedición de la Ley 1696 de 2013 “Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el Influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”.

Gráfica 6.



Fuente: Gráfico construido por el autor con base en los datos del RNAT-RUNT y el Observatorio Nacional de Seguridad Vial de la ANSV de Colombia 2018

Para el año 2010, como se evidenció anteriormente, la comunidad internacional a través de la ONU ya había dado un gran paso en hacer el llamado a declarar el decenio de acción para la seguridad vial, y Colombia en declarar la seguridad vial como un asunto que trascendía de una política de gobierno a una política de Estado.

Este punto puede catalogarse como una ventana política. La comunidad internacional con su llamado al decenio de acción y el gobierno colombiano con la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de la Seguridad Vial como una política de Estado, permitieron la discusión del Plan Nacional de Seguridad Vial cuyo contenido involucraba la conducción en estado de embriaguez

Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de los mecanismos de disparo identificados por Cobb y Elder se pueden observar acontecimientos internos y externos que ayudan a identificar y entender los puntos en disputa, y los cuales fueron abordados en la primera parte de este estudio. Razón por la cual, la investigación se ha referido a aquellos acontecimientos internos, específicamente los asociados con acontecimientos humanos inesperados como lo pueden ser “un motín espontáneo, el asesinato de funcionarios públicos, secuestros aéreos” (Cobb & Elder, 1972, p. 113) o incluso las muertes ocasionadas por conductores en estado de embriaguez.

Además, es preciso aclarar también que, el hecho de que un asunto se convierta en un punto en disputa no significa que éste ingrese en la agenda de los tomadores de decisión, e incluso, si logra el ingreso en la agenda no significa que será discutido con rigurosidad por los tomadores de decisión. En algunos casos, puede ocurrir que el debate se abra en espacios pequeños de participación, pero requiere de una atención mucho más amplia y que sea reconocido como un asunto de interés compartido, o siendo de interés compartido por un grupo significativo de ciudadanos no llame la atención como un asunto a ser debatido. En este caso, de acuerdo con los postulados de Cobb y Elder, el asunto o punto en disputa entraría a ser parte de lo que los autores denominaron la "*pseudo-agenda*", que se refiere exclusivamente a "cualquier forma de registrar o reconocer una demanda sin considerar explícitamente sus méritos. Los encargados de la toma de decisiones frecuentemente utilizarán esta agenda para calmar las frustraciones de grupos" (Cobb & Elder, 1972, pp. 116-117). Lo que significará la no discusión del punto en disputa.

Es claro entonces que, el asunto en disputa requiere de un mecanismo de disparo para que pueda poner en evidencia la problemática que debe ser debatida, y a su vez, necesita del interés de un iniciador (grupos de presión/organizaciones de la sociedad civil/medios de comunicación) que hagan eco del asunto, tanto como también requiere de la atención decidida de los *policy makers* para que el asunto en disputa no ingrese en la pseudo-agenda.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, la investigación ha logrado evidenciar que hubo un caso en particular que terminó por ser el disparador del asunto, pero que la difusión del asunto fue una acción propia de los medios de comunicación que hizo eco en el Congreso de la República, a lo cual se puede sumar el ejercicio que venían adelantando los grupos de presión, al punto de expedir en el término de 15 días una Ley de la República sobre el asunto en disputa. Que esta decisión de política pública haya generado el impacto deseado sobre la problemática evidenciada es objeto de otro análisis del ciclo de las políticas públicas.

Adicionalmente, se logró determinar que si bien la C.E.E. no es un asunto nuevo, si se puede hablar de una reintroducción del debate en el año 2005 en el orden del día de la rama legislativa, que trascendió la pseudo-agenda para dar respuesta a través de una Ley

específica en la materia, en tiempo record en el año 2013. Desde la Ley 100 del 93 el debate estaba concentrado en un macro tema que es la seguridad vial, pero que a partir del 2010 se fue desglosando por asuntos a atender gracias al llamado internacional de la ONU por declarar el decenio de acción por la S.V.

De igual manera, el caso de estudio se ubica en uno de los tres modelos de estructuración de la agenda propuestos por Cobb, Ross & Ross: iniciativa desde afuera. Los medios de comunicación no fueron los iniciadores sino los grupos no gubernamentales y las cifras de morbimortalidad. Grupos de interés, como la Liga contra la Violencia Vial y de víctimas de conductores en estado de embriaguez, apoyados en las cifras y casos concretos, especificaron la problemática y realizaron una estrategia de acercamiento tanto a medios de comunicación como a representantes del gobierno.

También se evidencia que los medios de comunicación se encargaron de cumplir a cabalidad con el objetivo de la tercera etapa en la estructuración de la agenda, que es la expansión del problema a otros grupos de atención. Tal como lo demuestran las gráficas comparativas, a pesar de considerarse que el principal problema (según las encuestas de percepción) que afectaba a los colombianos era el desempleo, el periódico de circulación nacional El Tiempo concentró sus publicaciones en los casos de C.E.E. De hecho, quintuplicó a las publicaciones realizadas en materia de desempleo y generó una cobertura exagerada, una sobre exposición, del caso Salamanca.

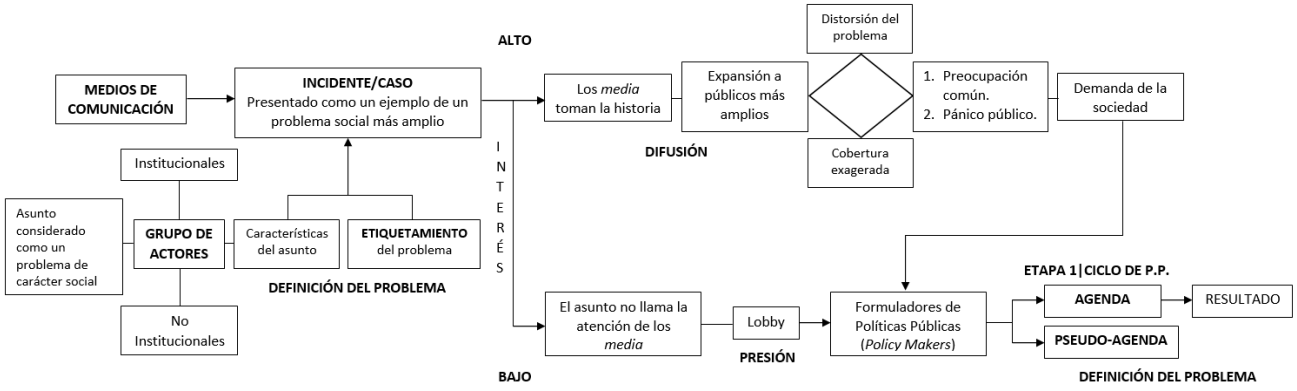
En este punto, es importante tener en cuenta que la teoría se ha quedado corta y ha dejado una zona gris a la hora de interpretar o medir el término “cobertura exagerada” en la medida en que la teoría no da luces sobre cómo determinar si existe cobertura exagerada o no sobre una noticia específica.

Continuando con los hallazgos, en lo que a la etapa de entrada a la agenda se refiere, podemos considerar que es precisamente la suma de las diferentes fases lo que generó la atención del Congreso de la República sobre la necesidad de legislar en materia de C.E.E.: i) Un grupo de ciudadanos interesados en que el asunto se conozca y se tomen acciones, ii) un grupo de medios de comunicación que ayudó a la expansión del asunto en disputa en la

medida en que toma la noticia, le hace seguimiento y la sobreexpone, iii) un congreso cuestionado históricamente por su desempeño, que se traduce en un 75% de desconfianza entre los ciudadanos, y un caso de C.E.E. que los enloda como el del Senador Merlano, iv) el clamor social frente a un caso representativo como el de Salamanca y las elevadas cifras de muertes y lesiones ocasionadas por C.E.E., v) e incluso el escenario pre electoral para los comicios a congreso del año 2014.

En últimas, respecto de la hipótesis podemos decir, de acuerdo con los hallazgos presentados durante el desarrollo de la investigación, que no significa que los medios de comunicación fueron determinantes para la discusión del asunto en diputa. Dicho de otra manera, los medios de comunicación influyen de manera importante pero no son la única causal del debate. En una coyuntura, donde se dio una ventana de oportunidad, el rol de los medios jugó un papel preponderante pero no definitivo, influyeron algunos sectores políticos y los grupos de presión que cumplieron con su objetivo. De hecho, cuando se abstrae el diagrama teórico propuesto en el primer capítulo (Diagrama 1), podemos observar que el caso de estudio se refleja en el nivel de interés alto de los medios de comunicación cuya cobertura exagerada generó la demanda de la sociedad sobre la necesidad de atender el problema de conductores en estado de embriaguez y se abrió un camino en la agenda formal cuyo resultado fue la Ley 1696 de 2013.

Diagrama 1. Identificación, etiquetamiento, expansión y acceso a la agenda de un problema público.



Fuente: Elaborado por el autor con base en los postulados teóricos de Cobb, Elder (1972), Anderson (1975) y Parsons (1997).

Finalmente, esta investigación pretende ser un aporte en los estudios de caso sobre la formación de agenda en el ciclo de políticas públicas, cuyo campo de acción es amplio. No obstante, lo que queda por hacer e investigar sobre cómo se dan las decisiones de políticas públicas es bastante. Incluso, existen temas que al igual que el aquí abordado reabren los debates sobre asuntos considerados como problemas a resolver con mayor impacto, es decir, que ingresan nuevamente en la agenda formal. Ejemplo de ello, son los casos como el del artista urbano Andrés Legarda cuyo fallecimiento reabrió el debate en Colombia sobre las denominadas balas perdidas y el porte de armas, y el más recientemente caso, el debate sobre el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales que se reabrió a causa de un operativo militar autorizado por el Presidente de la República Iván Duque y su Ministro de Defensa en el que fallecieron más de 8 niños en Colombia. Si bien son asuntos que ya han estado en la agenda desde años atrás, hay un detonante o hecho que reactiva el debate ubicando nuevamente el asunto en el radar de los tomadores de decisión.

5. LISTA DE REFERENCIA

Aguilar, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* Tercera edición, marzo de 2000. Editorial Porrúa. México.

Aguilar, Luis F. (1992). *La hechura de las políticas.* Tercera edición, marzo de 2000. Editorial Porrúa. México.

Bottagisio, Mary (2013). La violencia vial: Crónica de una guerra no declarada. Fundación por la vía por la vida. Discurso. Noviembre de 2013.

Buitrago, J. R., Norza, E. & Ruiz, H. (2015). Conductores en estado de embriaguez en Colombia y la implementación de la Ley 1696 de 2013. Revista Criminalidad, 57 (3): 27-40. Recuperado en: https://www.academia.edu/19865974/Conductores_en_estado_de_embriaguez_en_Colombia_y_la_implementaci%C3%B3n_de_la_Ley_1696_de_2013 http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/v57n3/v57n3a02.html

Bogotá Cómo Vamos (2013). *Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá 2013*. Recuperado de: www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013/

Cobb, Roger & Elder, Charles. (1972). *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda.* [Traducido al español de Participation in American Politics The Dynamics of Agenda-Building] por Elisa Moreno. Primera edición en español, abril de 1986. Noema Editores. México.

Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith; Ross, Marc Howard. (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process.* The American Political Science Review, Vol. 70, No. 1, pp. 126-138. Recuperado de http://www.jstore.org/stable/1960328

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1383 del 16 de marzo de 2010 "Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1383_2010.html

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1548 del 05 de julio de 2012 "Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010 en temas de embriaguez y reincidencia y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley154805072012.pdf

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1696 del 19 de Diciembre de 2013. "Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas". Recuperado

de: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201696%20DEL%2019%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf

Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 599 del 24 de Julio de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal". Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Congreso de la República de Colombia (2002). Ley 769 del 06 de Agosto de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones". Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557

Congreso de la República de Colombia (2013). *Ley 1702 del 27 de Diciembre de 2013 "Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones".* Recuperado de: file:///C:/Users/JOHN/Downloads/LEY%201702%20DE%202013.pdf

Contraloría General de la República. Seguridad Vial en Colombia: Especial Vigilancia y Seguimiento a la Política Pública. Informe No. 17, agosto de 2013. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+17.pdf/e2ac4cb0-d6e6-40f1-8840-4ba6b1d886c6?version=1.0

Contraloría General de la República (2013). Informe de Auditoría Intersectorial Articulada sobre la Política Pública de Seguridad Vial en Colombia 2010-2012. Recuperado de: http://contralaviolenciavial.org/uploads/file/DOCUMENTOS/INFORME%20COLOMBIA.pdf

Contraloría General de la República (2014). Política Pública de Seguridad Vial; Especial Vigilancia y Seguimiento 2010-2014. Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/18+Seguridad+Vial.pdf/774925fd-3834-4ccb-b47a-e6523f3a80fa?version=1.1

Contraloría General de la República (2013). Informe Final Auditoria Intersectorial sobre Seguridad Vial 2013. Recuperado en: https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=4185

Cuervo, Jorge (2007). *La definición del problema y la elaboración de la agenda.* En Ensayos sobre políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: https://publicaciones.uexternado.edu.co/ensayos-sobre-politicas-publicas-politica-colombiana.html

D´Adamo, O. J.; Beaudoux, V. García; Freidenberg, F. (2000). *Efectos políticos de los medios de comunicación. Un análisis de la función de establecimiento de la agenda.* Revista de Psicología Política, No. 20, 2000, pp. 47-63. Argentina.

Estévez, M. Alejandro & Esper, Susana. (2005) *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas.* Revista del Instituto AFIP. Recuperado de: https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/modelo%20secuencial%20IR%2005.pdf

Federación Iberoamericana de Asociaciones de Víctimas contra la Violencia Vial. Miembros Fundadores: COLOMBIA- Fundación por la vía por la vida. Recuperado de: http://contralaviolenciavial.org/miembros-fundadores/colombia-por-la-via-por-la-vida-liga-contra-la-violencia-vial/gmx-niv27-con75.htm

Federación Iberoamericana de Asociaciones de Víctimas contra la Violencia Vial. (2015). Respuesta tras los Siniestros de Tránsito en los países de Iberoamérica, Área de Prevención y Seguridad Vial. Recuperado en: http://contralaviolenciavial.org/uploads/file/DOCUMENTOS/Respuesta%20tras%20los%20siniestros%20de%20tr%C3%A1nsito%20en%20los%20pa%C3%ADses%20de%20Iberoam%C3%A9rica%20versi%C3%B3n%20baja%20calidad.pdf

Gusfield, Joseph (1981). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente.* [Traducido al español de The culture of public problems. Drinking-driving and symbolic order] Por Teresa Beatriz y Camila Nijensohn. Buenos Aires, 2014. Siglo Veintiuno Editores.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). *Comportamiento de muertes y lesiones por accidente de transporte, Colombia, 2013*. En Forensis, datos para la vida. Recuperado de: http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/188820/FORENSIS+2013+4-+accidentes+de+transporte.pdf/51867e30-9ab5-4a15-8363-f2232d2c86ae

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2016). *Comportamiento de muertes y lesiones por accidentes de transporte, Colombia, 2015*. En Forensis, datos para la vida. Recuperado de: http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/3418907/8.+ACCIDENTES+DE+TRANSPORTE-1+parte.pdf/5e486319-b05d-4ad5-8a25-5f8576fff729

Ipsos Public Affairs (2013). *Colombia opina 2013-3 La Gran Encuesta – Medición 9.* Escenarios preelectorales hacia el 2014. Estudio No. 13024008 del 25 de septiembre de 2013. Recuperado de: http://noticias.canalrcn.com/sites/default/files/colombiaopina2013-3_v2.pdf

López, Miguel (2012). *Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas.* Revista Región y Sociedad No. 55. Colegio de Sonora. México.

Müller, Pierre (2002). *Las Políticas Públicas.* En Estudios de caso en políticas públicas No. 3. [Traducido al español de *Les politiques publiques*]. Jean François Jolly & Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/83%20-%20MULLER%20Las%20Politicas%20Publicas.pdf

Noelle-Neumann, Elisabeth. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social.* Ediciones Paidós. Barcelona.

Nohlen, Dieter. (2006). "Grupos de Presión/Interes". En *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos.* Tomo I, A-I. Editorial Porrúa. México, p. 664.

Norza, C. Ervyn (2010). Criminalidad y análisis espacial de los delitos en Colombia, 2010. Recuperado en: https://www.academia.edu/10778279/Criminalidad_y_an%C3%A1lisis_espacial_de_los_delitos_en_Colombia_2010

Norza C., E. H., Granados L., E. L., Useche H., S. A., Ro-mero H., M. & Moreno R., J. (2014). Componentes descriptivos y explicativos de la accidentalidad vial en Colombia: incidencia del factor humano. Revista Criminalidad, 56 (1): 157-187. Recuperado en: https://www.academia.edu/10776403/Componentes_descriptivos_y_explicativos_de_la_accidentalidad_vial_en_Colombia_incidencia_del_factor_humano

Organización Panamericana de la Salud (2009). Informe sobre el estado de la Seguridad Vial en la región de las Américas. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/gsrrs_paho.pdf

Organización Panamericana de la Salud (2013). Datos sobre la seguridad vial en la Región de las Américas, 2013. Washington. Recuperado de: file:///C:/Users/JOHN/Downloads/road-safety-fs-spa-03-14-2013.pdf

Parsons, Wayne. (1997). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Primera edición en español, 2007. FLACSO. México.

Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" (2010-2014). Tomo I. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf

Prieto, Eugenio (2014). Avances y Retos de la Política de Seguridad Vial en Colombia. En VIII Seminario Internacional de Seguridad Vial "De la vida todos somos responsables". Octubre. Liga Contra la Violencia Vial – Fundación por la vía por la vida. Bogotá, Colombia.

Rodríguez Díaz, Raquel (2004). *Teoría de la Agenda-Setting aplicación a la enseñanza universitaria.* (Tesis Doctoral). Universidad Complutense, Publicada por el Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España. Recuperado de: http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf

Sabatier, Paul (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas.* [Traducido al español de *Theories of the policy process*] por la Jefatura Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación Argentina. Proyecto de Modernización del Estado. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/66%20-%20ZAHARIADIS%20en%20SABATIER%20Teo%20del%20Proc%20de%20las%20Pol.pdf

Santander, Jairo; Gómez, Camila; Márquez, Diego & Soler, Sofía (2012). *El proceso de formación de agenda de la política pública de seguridad democrática.* Bogotá. Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre el Desarrollo. Ediciones Uniandes.

United Nations (2010). Resolution adopted by the General Assembly 64/255. Improving global road safety. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/UN_GA_resolution-54-255-en.pdf

World Health Organization (2004). World Report on Road Traffic Injury Prevention. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42871/1/9241562609.pdf

World Health Organization (2013). Global Status Report on Road Safety. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/en/

World Health Organization (2007). Drinking and Driving.A Road Safety Manual for Decision-Makers and Practitioners. Recuperado de: http://www.grsproadsafety.org/sites/default/files/Drinking%26Driving_English.pdf

World Health Organization (2004). *Road Safety - Alcohol*. Recuperado de: http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/alcohol_en.pdf

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, C. (1996). *La historia del licor en Colombia.* En C. Aguirre, País de alcohol. El problema del alcoholismo en Colombia (84-101). Bogotá: Castillo Editorial Ltda.

Alonso Francisco, Pastor Juan y Esteban Cristina. (2015). *Driving under the influence of alcohol: frequency, reasons, perceived risk and punishment.* University Research Institute on Traffic and Road Safety. University of Valencia – Spain. National Center for Biotechnology Information. US National Library of Medicine and National Institutes of Health. Recuperado de: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4359384/

Álvarez, F. & Del Rio, M. (2001). *Alcohol y accidentes de tráfico: ¿Prevenir qué?* Universidad de Valladolid. Revista Trastornos Adictivos, pp.172-180. Recuperado de: https://www.elsevier.es/es-revista-trastornos-adictivos-182-articulo-alcohol-accidentes-trafico-prevenir-que-13018532

Becker, Gary Stanley. (1986). "*Economic approach to human behaviour*", pp. 108-122. En Elster, Jon (comp.), Rational Choice. Oxford: Basil Blackwell. Recuperado de: http://www.pauldeng.com/pdf/Becker_the%20economic%20approach%20to%20human%20behavior.pdf

Bouza, Fermín. (1998). *La influencia política de los medios de comunicación: mitos y certezas del nuevo mundo.* Publicado en El debate de la Comunicación. Universidad Complutense de Madrid, pp. 237-252. España.

Barata, Frances. *Alarmismos sociales y medios de comunicación.* CCB. Perspectivas y Enfoques sobre percepciones de seguridad ciudadana. Artículo Especializado, pp. 13-25. Colombia. Recuperado de http://camara.ccb.org.co/documentos/3774_foro_percepcion_parte_1.pdf

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia*. Informe No. 1, Agosto de 2012. Recuperado de http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial1.pdf/255460e1-3032-43c2-85e3-5f29770fe680?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia.* Informe No. 2, Agosto de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial2.pdf/a3f57ded-4534-4bad-b932-1371fd6fd59a?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia.* Informe No. 3, Agosto de 2012. Recuperado de:

http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial3.pdf/a5a516b1-a716-4057-b765-31e5cd8cb13f?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia.* Informe No. 4, Agosto de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial_4.pdf/329a58c2-172c-4401-bac5-b91cd5c5e557?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia.* Informe No. 5, Septiembre de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial5.pdf/9e4f22b8-9147-4ecd-8154-95676737febd?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Consideraciones en la implementación de la Política Pública y actores responsables: Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional (Avance 1).* Informe No. 6, Septiembre de 2012. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial6.pdf/ba7525b5-3958-48ca-919f-cbbc30000fe5?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Tema 1: Seguimiento a las estadísticas de muertes y lesiones por accidentes de tránsito Colombia 2011 y primer semestre 2012. Tema 2: Sanciones por Multas de tránsito e infracciones.* Informe No. 7, Septiembre de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_vial7.pdf/11b5624d-109d-4dc8-82d4-e19c8eb56957?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Actores Responsables: Policía Nacional Dirección de Tránsito y Transporte - DITRA- Parte II. Análisis de ingresos por multas y superávit.* Informe No. 8, Octubre de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+8.pdf/2a9864e5-1363-46a8-b536-c88431e1c2f6?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT.* Informe No. 10, Noviembre de 2012. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+10.pdf/859c0190-1b88-4e4a-9deb-e886479a444b?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Actores Responsables de*

medidas de Infraestructura en Seguridad Vial: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Informe No. 11, Noviembre de 2012. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+11.pdf/ca98a022-5a00-4a53-bd1f-5cfb2f419d3d?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Tema 1. Programa de Seguridad en Carreteras Nacionales. Tema 2. Convenios con entes territoriales de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional.* Informe No. 12, Diciembre de 2012. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial_12.pdf/6dd5766f-ee8a-4f9b-b2a2-550e1651b462?version=1.0

Contraloría General de la República. (2012). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Identificación de la Política Pública en Seguridad Vial Región Andina Norte: Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Santander y Norte de Santander.* Informe No. 13, Diciembre de 2012. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial_13.pdf/c7702c6f-e259-474f-b326-5f01495f3978?version=1.1

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Actores Responsables de medidas en Seguridad Vial: Ministerio de Salud y Protección Social*. Informe No. 14, Enero de 2013. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial_14.pdf/d8fd1c5f-7f49-4a7b-a01e-efb4341cec37?version=1.1

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Actores Responsables de Medidas en Seguridad Vial en Comportamiento humano: Fondo de Prevención Vial.* Informe No. 15, marzo de 2013. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_Seguridad_Vial_15.pdf/6b90bdad-2fec-4c20-8a81-6a65a8a5a2ac?version=1.1

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Identificación de la Política Pública en Seguridad Vial Región Oriental: Amazonas-Arauca-Casanare-Meta.* Informe No. 16, marzo de 2013. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_Seguridad_Vial_16.pdf/6fb186ff-2770-4dbc-a955-c46da7e62134?version=1.1

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Gestión Institucional de la seguridad vial: Entidad líder.* Informe No. 17, agosto de 2013. Recuperado de:

http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+17.pdf/e2ac4cb0-d6e6-40f1-8840-4ba6b1d886c6?version=1.0

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Gestión de la seguridad vial: Recursos.* Informe No. 18, septiembre de 2013. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+18.pdf/c1144427-3ab2-4038-86de-2425b7f2633e?version=1.0

Contraloría General de la República. (2013). *Especial seguimiento a los resultados de la política pública de Seguridad Vial en Colombia. Infracciones al Código Nacional de Tránsito Sistemas de Información, Sanciones, Multas y Descuentos.* Informe No. 19, septiembre de 2013. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/171673939/Informe_seguridad_Vial+19.pdf/5fcabaf0-e01b-4067-b0e6-9e2c993f7348?version=1.0

Contraloría General de la República (2013). *Informe de Auditoría Intersectorial Articulada sobre la Política Pública de Seguridad Vial en Colombia 2010-2012.* Recuperado de: http://contralaviolenciavial.org/uploads/file/DOCUMENTOS/INFORME%20COLOMBIA.pdf

Contraloría General de la República (2014). *Política Pública de Seguridad Vial; Especial Vigilancia y Seguimiento 2010-2014.* Recuperado de: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/18+Seguridad+Vial.pdf/774925fd-3834-4ccb-b47a-e6523f3a80fa?version=1.1

Contraloría General de la República (2013). *Informe Final Auditoria Intersectorial sobre Seguridad Vial 2013.* Recuperado de: https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=4185

Corte Constitucional de la República de Colombia (2014). *Sentencia C-633/14 "DISPOSICIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS PARA SANCIONAR LA CONDUCCION BAJO EL INFLUJO DEL ALCOHOL U OTRAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS-Sanciones y grados de alcoholemia/ACTIVIDAD DE CONDUCCION-Justificación de intervención por parte de las autoridades/ACTIVIDAD DE CONDUCCION-Relación de especial de sujeción entre conductores y autoridades de tránsito, que permite la imposición de obligaciones especiales".* Recuperado en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-633-14.htm

Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano.* pp. 1- 133. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf

Camacho, Marín Carlos. (2013). *Gobierno Nacional sigue en deuda con la seguridad vial.* 30/08/2013 En ElTiempo.com. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13035603

De la Espriella, Ricardo et al. (2016). *Consumo de alcohol en la población colombiana. Encuesta Nacional de Salud Mental 2015.* Revista Colombiana de Psiquiatría. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v45s1/v45s1a11.pdf

ElTiempo.com. "Conducir en estado de embriaguez tiene consecuencias" (Julio de 2013). Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12940293

ElTiempo.com. "*Conducir en estado de embriaguez tiene consecuencias*" (Julio de 2013). Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12940293

ElTiempo.com. (2013). *La tarea que le falta hacer al Congreso de la República; Han pasado tres años, y proyectos clave para la seguridad vial y para modernizar el Código de Tránsito han estado engavetados*. 19/07/2013. Recupero de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12938762

ElTiempo.com. (2013). *Las víctimas que han dejado los conductores ebrios*. 21/07/2013. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12940424

El Tiempo.com. (2013). *Conductores ebrios matan ocho personas por semana*. 21/07/2013. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12940388

Federación Colombiana de Municipios & SIMIT (2016). Boletín Nacional de Infracciones de Tránsito No. 3 – Borrachos al volante: ¿cómo se ha entendido este grave problema de política pública? Recuperado de: https://www.simit.org.co/documents/20142/90173/No3BoletinNacionaldeInfraccionesdeTransito.pdf/6502b318-df3a-3b8e-fd2b-257d976e9de3

Gustin, L. Jessica & Simons, Jeffrey. (2009). *Perceptions of Level of Intoxication and Risk Related to Drinking and Driving.* Department of Psychology, The University of South Dakota. National Center for Biotechnology Information. US National Library of Medicine and National Institutes of Health. Recuperado de: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2350193/

García, Mauricio (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de las reglas.* Siglo del Hombre editores y Dejusticia. Bogotá.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, et al. (2013). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.* Informe Final. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

Organización Mundial de la Salud – OMS (2010). *Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol.* Recuperado de: https://www.who.int/substance_abuse/activities/msbalcstrategyes.pdf

Revista Semana.com. (2013). *Choque fatal de conductor ebrio no fue accidente: ¿Por qué manejar borracho en Colombia aún es tolerado? ¿Qué hacer?* 20/07/2013. Recuperado de: http://www.semana.com/nacion/articulo/choque-fatal-conductor-ebrio-no-accidente/351399-3

Rodríguez Díaz, Raquel (2004). Teoría de la Agenda-Setting aplicación a la enseñanza universitaria. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense, Publicada por el Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, España. Recuperado de: http://www.obets.ua.es/obets/libros/AgendaSetting.pdf

Senado de la República de Colombia (2012). Gaceta del Congreso No. 821. *Proyecto de Ley 166 de 2012 Senado "Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones".* Recuperado de: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3

Sudarsky, John. Los tres strikes para los conductores ebrios: ¿será que aprendemos? En RazónPública.com. Recuperado de: http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7273-los-tres-strikes-para-los-conductores-ebrios-%C2%BFser%C3%A1-que-aprendemos.html

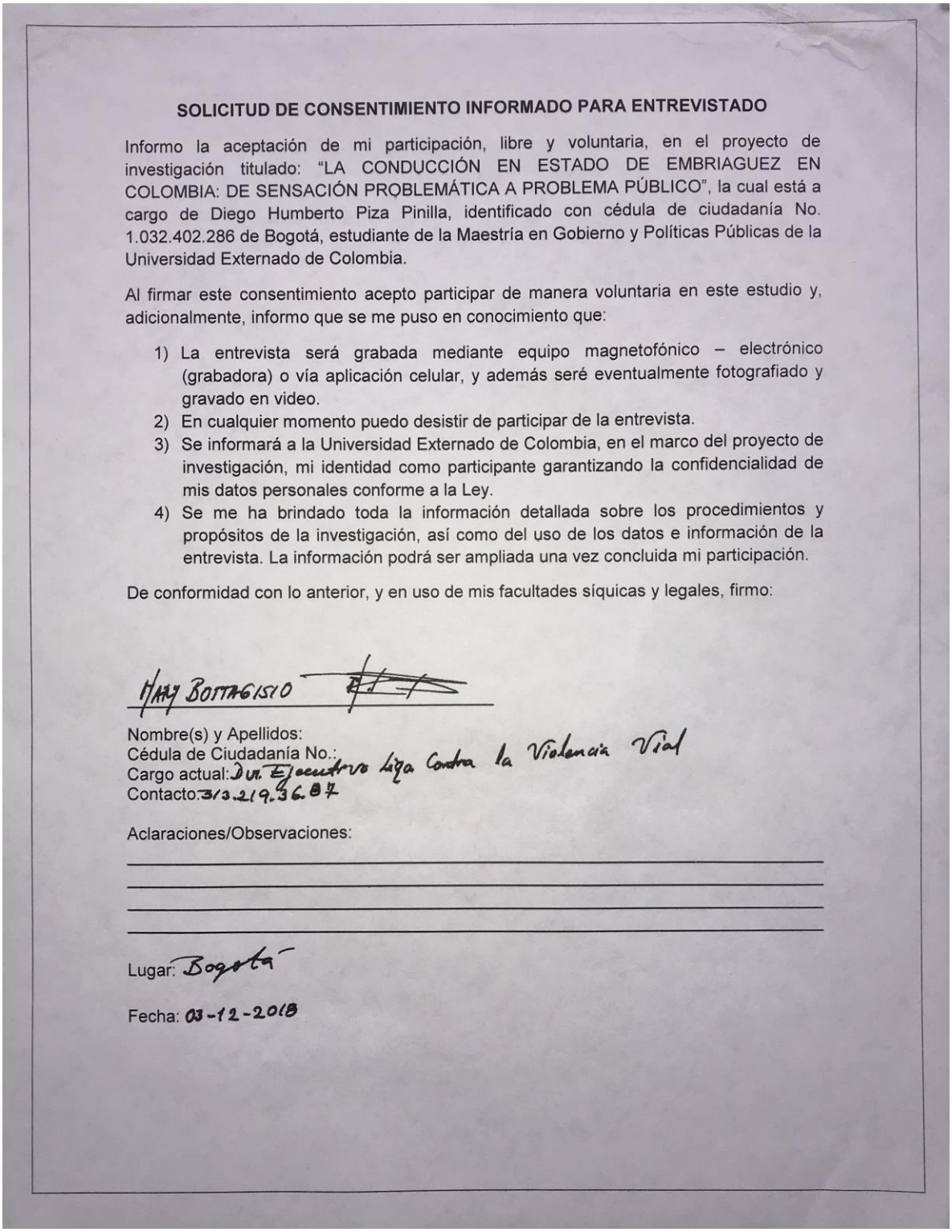
Silva, S. (2012). El espectador. *Colombia, tercero en consumo de alcohol.* Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/salud/articulo-390021-colombia-terceroconsumo-de-alcohol

Velásquez, N., Grisales, H., González G., & Naranjo, S. (2014). *Beber y conducir en Medellín: prevalencia y caracterización de patrones de consumo.* Rev. Fac. Nac. Salud Pública, 33(1): 58-66. Recuperado de: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/fnsp/article/view/19550/18047

Yung-Hsiang Ying, Chin-Chih Wu and Koyin Chang. (2013). *The Effectiveness of Drinking and Driving Policies for Different Alcohol-Related Fatalities: A Quantile Regression Analysis.* National Center for Biotechnology Information. US National Library of Medicine and National Institutes of Health. Recuperado de: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3823314/

7. ANEXOS

- Entrevista No. 1:



SOLICITUD DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADO

Informo la aceptación de mi participación, libre y voluntaria, en el proyecto de investigación titulado: "LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ EN COLOMBIA: DE SENSACIÓN PROBLEMÁTICA A PROBLEMA PÚBLICO", la cual está a cargo de Diego Humberto Piza Pinilla, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.032.402.286 de Bogotá, estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Al firmar este consentimiento acepto participar de manera voluntaria en este estudio y, adicionalmente, informo que se me puso en conocimiento que:

1) La entrevista será grabada mediante equipo magnetofónico – electrónico (grabadora) o vía aplicación celular, y además seré eventualmente fotografiado y gravado en video.
2) En cualquier momento puedo desistir de participar de la entrevista.
3) Se informará a la Universidad Externado de Colombia, en el marco del proyecto de investigación, mi identidad como participante garantizando la confidencialidad de mis datos personales conforme a la Ley.
4) Se me ha brindado toda la información detallada sobre los procedimientos y propósitos de la investigación, así como del uso de los datos e información de la entrevista. La información podrá ser ampliada una vez concluida mi participación.

De conformidad con lo anterior, y en uso de mis facultades síquicas y legales, firmo:

Nombre(s) y Apellidos: HARY BOSTAGISIO
Cédula de Ciudadanía No.:
Cargo actual: Dir. Ejecutivo Liga Contra la Violencia Vial
Contacto: 313.219.36.87

Aclaraciones/Observaciones:

Lugar: Bogotá

Fecha: 03-12-2018

ENTREVISTA MARY BOTAGISSIO

DP:

¿En qué momento se empieza a hablar en Colombia de los conductores ebrios como un problema que requería la intervención del Congreso de la República?

MB:

En Colombia se hace noticia, se hace voz populi el tema de la conducción en estado de embriaguez en el año 2007, esto sucede a raíz de una tragedia producto de una conducción con una tasa de alcohol en el organismo muy alta, que produjo un piloto de Avianca de 26 años, Rodolfo Sebastián Sánchez Rincón, para ese 2007 celebramos el primer seminario internacional de seguridad vial, que llamamos De la Vida Todos Somos Responsables, que se celebró el 13 de septiembre de 2007 en la Cámara de Comercio de Bogotá en la sede de Cedritos, en ese momento ponemos en el debate público el tema de la conducción alcohólica, invitamos a Pere Navarro que en ese momento era el Director General de Tráfico y quién hacía apenas cinco años había empezado a tramitar en el Congreso de los diputados de España, los delitos contra la seguridad vial que más tarde se volvieron Ley, para el momento en el que él viene a Colombia ya era Ley, porque esto es una Ley en España desde el 2005, también traemos a Chantal Perrichon, de la Liga contra la Violencia Vial Francesa, en Francia había pasado más o menos en el año 2002 y a Jean Picá de la Asociación Stop Accidentes, esto ocurre en el año 2007, debido a esta tragedia que produce la muerte de dos personas, no sé, tal vez lo más sonado en ese caso, es porque era la primera vez en Colombia que dado que el marco jurídico no permitía realmente una sanción ejemplarizante para este tipo de conductas, los fiscales que tenía a cargo el tema bajo la tutela de quien en ese momento estaba de Vicefiscal General que era el doctor Mendoza Diago, deciden imputar un duelo eventual, en Colombia el homicidio culposo en accidente de tránsito se considera como un homicidio involuntario, como un homicidio meramente con culpa, como su pena es inferior a los cinco años, pues, no da cárcel necesariamente, no se cumple una condena intramuros, en ese momento, la sociedad estaba muy enardecida por este suceso y porque efectivamente el Juez que conoce del caso, el Juez del momento no lo deja en detención domiciliaria, habiendo cobrado la vida de dos personas, además porque queda registrado en cámaras de noticieros de televisión, que no solamente había consumido

alcohol, sino que también había consumido cannabis, adicionalmente a eso, se muestra que el señor salió, se fue, no auxilió a las personas, se devolvió después como un espectador, o sea, él estaba en un profundo estado de alteración neurológica que ni siquiera él decía este carro es mío, él decía ‘’¿aquí qué pasó?’’ realmente había una total inconsciencia, una total perdida de la consciencia, entonces, en ese momento los medios de comunicación le da mucho bum, la sociedad reclama realmente por una respuesta del estado, eso fue en el año 2007.

Posteriormente, viene una ola que siempre existió, solo que los medios de comunicación no lo reportaban, empiezan realmente a interesarse por el tema y documentan en los medios todos los dramas que ocurrían en las vías del país por cuenta de los ebrios al volante, en ese momento hay dos que fueron muy importantes porque fueron dos niños; uno que se llamaba Diego Alexander Hernández, esto fue en el año 2001, que estaba jugando en el andén de su casa, frente a la puerta de su casa, cuando lo enviste un vehículo con un conductor en estado de ebriedad y lo mata.

Seguidamente el caso del niño Bonilla, que era el niño que estaba en la calle 100 con Suba, esperando el bus del colegio a las 06:00 A.M., y viene una conductora ebria y lo arrolla y él pierde su pierna, queda con la amputación de miembro. Al mismo tiempo, está el caso del Abogado Chávez España (Creo que se llamaba), que es el caso de Melissa, que ella venia atravesando de la universidad Javeriana, pero venia para el colegio Manuela Beltrán, ella venia en su bicicleta y él la enviste, la arrastra unos cuantos metros y no pasa nada.

Viene el otro caso, que es el del niño Cruz, que es el del Abogado España, que es el que deja lesionado al niño y mata a una madre de familia y viene otro que es el del ejecutivo de la Exing Móvil que mata a una señora que tenía dos hijas, entonces digamos que los medios de comunicación empiezan a reportar.

Viene otro caso que también fue muy grave, que tal vez usted recuerda, que el camión no mata a nadie, pero cuando llegan los bomberos, el camión que había colapsado contra una vivienda, que era un camión que transportaba leche Alquería, enviste una casa, la casa tiene los cables eléctricos y se produce un incendio, entonces, también mueren unos bomberos,

mueren unas personas incineradas, que no es porque él las haya arrollado con el camión, sino que fue un daño colateral de ese evento, entonces, los medios de comunicación empiezan a reportar.

Luego viene el tema que se conoció como la Ley Merlano, entonces, digamos que es más una sociedad que reclama y a clamor abierto pide que haya sanciones ejemplares antes para este tipo de actos delictivos, porque hoy realmente beber y conducir es un acto delictivo, porque todos conocemos las consecuencias.

DP:
En ese sentido, Mary ¿Cuál fue la participación de la Liga Contra la Violencia Vial en el debate sobre conductores en estado de embriaguez? ¿Podríamos verlo desde medios y desde el Congreso de la República?

MB:
Sí, nosotros desde el 2007, justamente cuando invitamos al Director General de tráfico España, la Presidenta de la Liga Contra la Violencia Vial de Francia, a Presidencia de Stop Accidentes de España, planteamos el debate, digamos que como era la primera vez que se hacía un seminario internacional de seguridad vial y, además se llamaba Contra la Violencia Vial, los medios de comunicación fueron muy sensibles a este tema y en el mar del seminario vienen los dos fiscales, que eran la doctora Patricia Santamaría y el Fiscal Gómez Celis y ellos vienen y nos cuentan, además, se despiden diciendo, miren, nosotros vamos a imputar dolo eventual, porque creemos que sí pudo haber anticipado el resultado y sin embargo, tomó el riesgo y nos dijeron al despedirse ‘’Quizás el otro año ya no estemos en nuestros puestos’’, entonces, nos pareció muy curiosa esa manera de despedirse. El resultado es, que nosotros apoyamos, nosotros en la Liga Colombiana, tanto el Gobierno Francés, como el Gobierno Español, apoyaron muchísimo a Colombia en los temas de legislación, entonces, Francia empezó a mandar, la delegada interministerial de Francia, que en ese momento era Cecil Percy, empezó a mandar sentencias que se habían fallado en Francia para delitos muy similares al que llevaba al caso de Rodolfo Sebastián Sánchez Rincón y lo propio hizo España, entonces, íbamos haciendo comparativos cada que conocíamos de algún hecho y en ese sentido llamábamos a los medios de comunicación,

empezamos a trabajar con varios congresistas en el tema, entre esos el doctor Eugenio Prieto y realmente empezamos a trabajar y a mover muchos diferentes estamentos de la sociedad.

Yo no sé si usted tal vez recuerde en el 2011 que era el cuarto seminario que nosotros hacíamos, que vino el Ministro Cardona, era su primer periodo como Ministro y él le dio total apoyo a ese Proyecto de Ley y dijo ‘’Miren, aquí realmente no podemos seguir aceptando estas conductas inaceptables’’ de hecho, eso está en un video en Youtube, del año 2011, también estuvo la Contralora General de la República, estuvo el Presidente del Congreso, estuvieron varios congresistas, entonces digamos que fue como un ambiente que encontramos, estaban los medios de comunicación, en esa época la persona que reportaba en las noches era la Periodista Martha Noreña, y ella vino a ese seminario también y contaba por qué ellos se vuelven un poco hostiles cuando la gente pregunta qué es, entonces, contaban que a ellos les tocaba en las noches y en las madrugadas, cubrir esos eventos donde había alcohol, muerte y conducción.

DP:

Me nombra que hubo participación tanto del ejecutivo como del legislativo, ¿cómo llega la Liga a hablar, por ejemplo, con el Congreso de la República? ¿Cuál fue el proceso en el que entra y deciden? ¿Cómo llegan a tener esa conversación? ¿Cómo llegan a esos lazos?

MB:

Bueno, eso tardó más de dos años, porque nosotros arrancamos en el año 2007, una de las primeras personas que yo fui a ver al Congreso de la República fue a la hoy Vicepresidenta de la República, la doctora Martha Lucía Ramírez, sin embargo, digamos que el tema ahí todavía no estaba lo suficientemente maduro, luego pedí una cita con el Senador Juan Carlos Vélez, antioqueño, porque me habían dicho que él estaba muy sensible al tema, entonces, pido la cita con él, me atiende su Unidad de Trabajo Legislativo y me dice ‘’Mire, aquí lo más sencillo es que ya hay un proyecto en ese sentido, muy parecido que ya está andando, que ya está radicado, lo mejor es que usted se pegue de ese proyecto, eso fue en el año 2009, en ese entonces me presenta a la Asesora del en ese momento Representante a la Cámara Roy Barreras, ella se llama Gina Ramírez, entonces la doctora

Gina me dice que el Senador no tenía espacio en agenda pero si usted puede esperarlo y tratar de hablar aquí mientras él pasa un momentico a la oficina'' y dio la casualidad de que justo él llega en ese momento a la oficina, curiosamente es el día que lo expulsan de Cambio Radical, me dice que no me puede atender porque tiene que volver a salir y le dije, no pero ¿usted a dónde va? y yo lo acompaño, entonces me subí al carro con él, le conté como la síntesis del proyecto, íbamos como desde el Congreso al Park Way, lo que alcancé a contarle ahí, él me cuenta por qué él estaba interesado en esa iniciativa que tenía un espíritu positivo pero que no abarcaba tanto como el que nosotros pedíamos, porque una persona a la que él conocía le habían matado a su hijo en Cali, un ebrio al volante, entonces ahí empezamos a trabajar con el hoy Senador Roy Barreras, eso fue en el año 2009, no tuvimos éxito, él presenta el proyecto para el informe de ponencia y lo votaron negativo, y uno de los que más pidió que lo votaran negativo fue el Penalista Navas Talero, y bueno, lo votan negativo y entonces decimos, no, nosotros vamos a mejorarlo, vamos a lograrlo.

Yo hablo con el Magistrado que había fallado el caso de mi hermanita y le pregunto y le digo que teníamos ese Proyecto de Ley y si él creía que nos podían ayudar, porque en ese momento había un tema que era el tema de la carga de la prueba, que la carga de la prueba va al estado y de que nosotros no podíamos obligar al ciudadano a que se hiciera la constitucionalidad de la obligatoriedad de hacerse la prueba de alcoholemia, él nos ayuda muchísimo, hoy de esos dos magistrados hay uno que está en la Máxima Corte, en la Sala Penal de la Corte Constitucional y empezamos a hacer reuniones con el Tribunal Superior de Cundinamarca y los fiscales de la Unidad de Vida, en ese momento también participa la UTL de Roy Barreras, la UTL de Gloria Stella Díaz, creo que estaba ya Natalia Cogollo pero no recuerdo, de Plinio Olano, en todo caso, empezamos a hacer unas mesas de trabajo muy interesantes, también estaba Germán Varón Cotrina, empieza a participar el Abogado de él, hicimos más o menos unas cuatro o cinco mesas, hasta que logramos sacar un Proyecto de Ley, ese Proyecto de Ley tenía tres componentes muy importantes, uno era que se elevaba delito, la mera conducción alcohólica y era la manera de prevenir, se lleva a una tasa de alcoholemia de 1.2g de alcohol por litro de sangre, en Francia por ejemplo, es de 0.5g,pero dijimos que la pondríamos alta, llevándola a 1,2, para darle la posibilidad al ciudadano de que sea una mera sanción administrativa, es decir, le estamos diciendo, mire, usted ya bebió, bebió muchísimo, no está en estado, usted merece una sanción mucho más

severa antes de que usted dañe a una persona, que era el efecto preventivo que buscábamos con la Ley. Entonces, se pone en 1.2, se eleva el quantum punitivo para el homicidio culposo, o sea, el homicidio sigue siendo culposo, pero se eleva el quantum punitivo, de tal manera que se le diera la potestad al Juez, de decidir si esa persona iba intramuros o no iba intramuros, entonces eso tiene un primer debate positivo en la Cámara de Representantes y cuando va a ser el segundo debate, el Consejo Nacional de Política Criminal, da un concepto totalmente negativo, diciendo que eso no podía llevarse a delito y que estaba muy mal que así lo hiciéramos, entonces, el Congreso decide archivar el Proyecto de Ley por este concepto del Consejo de Política Criminal, sin embargo, seguimos presentando el proyecto, ya para ese momento, Roy Barreras es Senador de la República, estoy hablando de tal vez el año 2011, y ya está el Ministro, es el primer periodo del gobierno Santos, y el Ministro apoya el Proyecto de Ley lo apoya el Senador Roy Barreras, pero en ese momento la Ministra de Justicia empieza a estar con el problema del hacinamiento de las cárceles, entonces la Ministra de Justicia me llama y me dice que va a apoyar una parte de mi Proyecto de Ley pero la otra no, la de elevar a delito la mera conducción alcohólica no, pero si la donde se aumenta el quantum punitivo, la razón que ella da es una razón muy lógica pero que no había sido muy sesuda en el sentido de que no todos los delitos en Colombia tienen que tener cárcel y que un delito tenemos en nuestro ordenamiento tecnológico de delitos, por ejemplo, como el de verter sustancias toxicas en fuentes de agua, es un delito, pero es un delito que no tiene cárcel, sin embargo, tiene toda la sanción que se le impone a un ciudadano cuando cometió un delito y en ese momento el Fiscal General de la Nación, el doctor Montealegre, se opone a los dos componentes del proyecto, que era subir el quantum punitivo y elevar a delito, pero además no era solamente conducción alcohólica, sino con presencia de cualquier sustancia que estuviera contenida en el tratado de bienes, entonces está por ejemplo el cannabis y otro tipo de sustancias que producen alteración neurológica de los sentidos, estaban contenidas en ese proyecto, pero además, en ese proyecto también definimos lo que hasta hoy, es decir, mire todo lo que hemos trasegado para entender que el enemigo número uno de la seguridad vial no es el alcohol, es la velocidad, entonces ahí también decimos que quien condujera por encima y fijamos unos kilómetros por encima de las máximas permitidas, para que sea un delito, eso tampoco pasa, y definimos la conducta temeraria, como la comisión de dos o más faltas graves al Código de Tránsito, por supuesto, nada de eso pasa, ni siquiera pasa en primer

debate, es un perfecto fracaso y finalmente yo voy a todos los medios de comunicación, a la W, a la FM, Radio Santa fe, a RCN noticias, a Noticias Caracol, a Citytv, traemos a quien en ese momento había hecho la reforma del código penal en Francia, que era en ese momento el Fiscal Supremo Conde Pumpido, lo traemos a Colombia y él se va a varios medios de comunicación contando qué fue lo que motivó que en España pudiera darse esa Ley y que si se aceptara la conducción alcohólica, la conducción con cualquiera de las sustancias contenidas en el tratado de viena, por qué definir la conducción temeraria, por que debería ser punible la conducción temeraria, bueno, él explica, lo llevamos al Congreso de la República, pero no solamente lo trajimos a él, también trajimos al Diputado Corcuera, que había estado presente, eran dos diputados en España, que habían sacado la Ley adelante, que era el Diputado Corcuera y el Diputado Jordi Jané y traemos a un Diputado Francés y los llevamos al Congreso, hacemos todo un trabajo, después llevamos a Juan Carlos Vélez y a Roy Barreras, invitados por el Congreso Francés y finalmente se logra pasar lo que hoy es la 1696.

Ahora, se logra pasar a medias, porque finalmente el Legislador define que sigue siendo una infracción y no un delito y digamos que lo único que cambia es que, si hay una orden, es decir, que a la persona a la que le fue retirada la licencia de conducción por conducir ebrio y vuelve a conducir, está cometiendo fraude procesal (creo que así se llama), pero realmente la Ley en un primer término tuvo un efecto disuasivo, pero como no tuvo nervio, como no se pudo realmente hacer cumplir, pues, es una Ley que hoy es un himno a la bandera, es una Ley muerta.

DP:

Precisamente pensando en las leyes que se promulgaron desde el 2009, luego de haber iniciado esta situación en el año 2007, y teniendo el código de tránsito que es del 2002…

MB:

Ahora, eso nos costó 6 años, la Ley mal hecha nos costó 6 años.

DP:

Además, porque se expidieron tres leyes en materia de conductores en estado de embriaguez, que fueron la 1326, la 1383 y la 1548 de 2012, lo que nos lleva al punto que queremos ver que es precisamente la 1696 y es porque presentaron un nuevo Proyecto de Ley en el año 2013, para castigar a los conductores en estado de embriaguez, por qué esas leyes anteriores que nombro, la del 2009, la del 2010 y la del 2012, no tuvieron ningún efecto, o sea ¿cuál fue la razón principal para presentar presentar nuevamente el Proyecto de Ley del 2013?

MB:

Porque fueron mediáticas, es decir, yo tengo que decir las cosas como son, infortunadamente cuando hay un tema de clamor social que es muy mediatizado, los congresistas salen a dar una respuesta legislativa, pero ellos saben que esa respuesta es solo mediática, que no tiene realmente fondo porque nunca se va a poder hacer cumplir, y parte es esto, o sea, hoy en Colombia no hay ninguna multa de treinta millones de pesos que se haya pagado, y ellos saben que nadie la va a pagar, bueno, yo no sé si lo saben o no, pero dicen, ese ya no es mi problema, o sea, mi problema es sacar la Ley y, el que tiene que hacerla cumplir es el estado, pero no se coordina y no hay capacidad para que eso así suceda, solo sencillamente porque en Colombia tenemos siete mil setecientos efectivos de la Policía, para cubrir todo el territorio nacional y la gente que conduce ebria, conduce ebria es entre las 06:00 P.M. y las 05:00 A.M. y los controles se hacen es entre las 06:00 A.M. y las 05:00 P.M., los pocos que se hacen, además, el proceso de reglamentación del proceso de la toma también tardó otro poconón de tiempo, le encontraron un poconón de trabas, realmente fue un tema mediático, el mismo Congreso sabía que eso iba a tener un efecto, porque además, yo lo anuncié, yo me senté en la conciliación entre Cámara y Senado, que estaba la doctora Luz Stella Díaz y estaba el doctor Prada, y me senté y les dije, miren, esto va a tener un efecto positivo los dos primeros años pero después se va a perder porque no hay como hacer, o sea, si no pagan las multas de seiscientos mil pesos, menos van a pagar las multas de treinta millones de pesos, porque además, los organismos de tránsito no están dotados, no tienen suficientes herramientas para llevar el cobro coactivo con éxito.

DP:

¿Podríamos decir que la Ley No. 1696 del año 2013 es el resultado de la influencia en los medios de comunicación?

MB:

Fue una respuesta que quiso dar el Legislador, sabiendo que era una respuesta inmediatista y que era una respuesta cuyo efecto iba a ser de muy corto aliento.

DP:

Y en su opinión, doctora Mary, ¿Cuál ha sido el caso más representativo o de mayor impacto que evidenció la conducción en estado de embriaguez como un problema que debía ser atendido, y por qué cree que fue el más representativo?

MB:

Mire, nosotros en Colombia tenemos un problema, Diego, y el problema es que tenemos mucha indolencia, nosotros hemos visto videos en televisión, el de la calle 134, no sé si recuerda, el caso de la familia que venía de Boyacá a llevar a su papá al médico y quedaron los vehículos totalmente comprimidos, vimos el de los piques también, pero nos impresionamos, hay una cólera colectiva, pero el Legislador ya también aprendió, como lo aprendieron los medios de comunicación, que es el momento, o sea, eso dura mientras llega una siguiente noticia, y en ese sentido somos una sociedad muy ligth y nuestras instituciones siguen siendo muy ligeras, todo es al momento, no tenemos memoria, porque si tuviéramos memoria, créame que hoy tendríamos una Ley robusta, hoy sería delito beber y conducir y no es delito, entonces mire usted como nosotros al final hacemos leyes de papel y leyes de mentira, leyes que no educan, leyes que no disuaden de conductas, porque ¿qué es lo que les estamos diciendo a los conductores y sobre todo a nuestras nuevas generaciones? Venga, salga, tómese los tragos, conduzca y mate a alguien, que eso no es grave, porque eso es un delito excarcelable o le estamos diciendo también, salga y beba, pero no vaya a matar a alguien porque ahí si se le va grueso, pero no estamos disuadiendo, no estamos diciendo, oiga, mire, antes de que usted salga y se convierta en un asesino, yo como Estado Colombiano, yo como Legislador Colombiano, lo voy a proteger a usted y voy a proteger a la sociedad de cualquier conducta criminal, porque al final, cuando yo me

pongo ebrio frente a un volante, yo ya sé, yo conozco las consecuencias, yo sé que le pasa biológica y químicamente a mi cuerpo y a mi sistema neurológico, entonces yo no lo debo hacer, y sin embargo lo estoy haciendo.

Entonces mire, yo sé que esto es muy chocante, pero cuando yo empuño un arma, yo escogí a mi víctima, y sé porque la voy a matar, cuando yo me pongo frente a un volante y termino matando a alguien, el resultado es el mismo, es la perdida de una vida, pero por lo menos yo escogí a mi víctima y escogí como la iba amatar y el otro decidió que el que le pase por el frente, entonces, ahí nosotros tenemos un tema, siempre a lo que yo vuelvo con estos temas es a un tema de valores, ¿cuál es el valor social que le estamos dando a ese tipo de conductas? Y para que haya un verdadero valor social, es decir, desde ya, no, eso es inadmisible, pero yo no le puedo decir a la gente mire, salga, conduzca ebrio, que eso solo le va a costar unos pesitos, porque mire que la Ley lo que busca es el reproche social, es que la sociedad entera diga ‘’Oye, lo hiciste mal’’, pero, además, que la Ley prevenga, porque es que ¿A mí para qué me sirve ya después de que yo salí borracho, manejé y maté a alguien, para qué me sirve la Ley, en qué momento previne?

Miren que una de las cosas que nosotros hemos hecho en los análisis, es que esas personas que terminan cobrando la vida de alguien, ya tenían infracciones por conducción alcohólica o por excesos de velocidad, entonces miren que la misma Ley no los protegió a ellos diciéndole como, oiga, mire, vea, usted tiene como un comportamiento de riesgo, yo como Estado, voy a encargarme de que usted no salga a matar y no se dañe usted, ese debería ser el efecto preventivo de la Ley y aquí estamos esperando a cobrar la vida de un ciudadano, para realmente entrar a sancionar y a prevenir, porque vía pignearia definitivamente no es, además, suponiendo que los colombianos pagaran las multas, miren la inequidad social que se genera, porque el que puede salir a conducir ebrio, es el que tiene dinero, y el que no tiene pues le toca no hacerlo, entonces ahí hay también un componente de inequidad social de la Ley.

DP:

Pero podríamos hablar de un caso que considere usted representativo, por lo menos para el último Proyecto de Ley que salió, el del año 2013.

MB:

El último, yo creo que, si fue el del niño Bonilla, porque, además, él quedó vivo, un niño de once años que era Karateca queda con amputación de pierna, mire que nosotros hablamos de las vidas que perdimos pero nadie se imagina lo que es el padecimiento para una familia con una persona que queda limitada físicamente, porque además, le cambia toda su vida, claro, al otro le suspenden los sueños, pero sobrevivir a una discapacidad permanente de por vida y sobrevivir cuando eres niño, cuando no has hecho nada, cuando no es producto de una enfermedad, sino que es producto de una decisión criminal, es otra cosa.

Yo creo que otra cosa que ayudó muchísimo fue la conducta de Merlano, creo que eso ayudó muchísimo, por eso se da la del año 2013, porque cómo así que usted, por ser Congresista, que debería ser ejemplo para la sociedad, como representante del pueblo, entonces usted tiene beneficios, y yo recuerdo que uno de los argumento por los cuales la Ley no pasaba y eso si quedó perfectamente registrado, era porque los mismos congresistas decían ‘’No, pero como nos vamos a echar la soga al cuello, si después nos cogen a nosotros, ahora que entramos en campaña, nos tomamos un traguito aquí, un traguito allá, y después nos montan la perseguidora y quedamos inhabilitados, entonces, mire que hay mucha hipocresía social alrededor del tema y la única manera que nosotros podemos cambiar esta pandemia que vivimos hoy, porque mire que si el borracho fuera despacio, no mata a nadie, si hace daño, pero no mata a nadie, pero es que no existe, no puede haber un borracho que vaya despacio, por eso hoy en Europa, los radares, todo lo que son dispositivos de sanción control automático, buscan es el ebrio al volante, porque saben que ese es el que va a 200Km/h y que son esas grandes velocidades las que hacen que hay aun ebrio que no es consciente, entonces, por eso, perseguir altas velocidades es perseguir ebrios al volante. Ahora, eso tiene una ventaja y es que es mucho más fácil poner muchos radares para identificar excesos de velocidad, que poner muchos policías a que hagan controles de alcoholemia a ver cuál sale positivo.

DP:

Últimas dos preguntas, doctora Mary.

¿Cuál cree usted que fue el actor principal que influyó en el debate sobre conductores en estado de embriaguez en Colombia?

MB:

Yo creo que no hubo un solo actor, yo repito, o si puedo decir, el actor principal fue el clamor social.

DP:

¿Por qué se legisló sobre conductores en estado de embriaguez antes que sobre la misma Agencia Nacional de Seguridad Vial?

MB:

Es que las dos leyes han sido producto de la movilización ciudadana a través de la Liga Contra la Violencia Vial, tanto la Ley de la agencia, como la Ley de la alcoholemia, nosotros empezamos con la alcoholemia, porque era lo que habían hecho nuestros homólogos tanto en Francia, como en España, era empezar a educar al ciudadano en lo bueno y lo malo del aspecto social, ya había evidencia internacional que mostraba que la primera causa son los excesos de velocidad y que esas velocidades generalmente quienes las cometen son quienes están alcoholizados, entonces, sabíamos de dos grandes enemigos de la seguridad vial, que hoy la evidencia internacional nos permite saber que es uno solo; que es la velocidad, pero en ese momento hablamos de velocidad y de alcohol, hoy sabemos que el que va alcoholizado, necesariamente conduce a alta velocidad.

DP:

Para finalizar, ¿hubo algún otro actor desde la sociedad civil, que también estuviera trabajando el tema de conductores en estado de embriaguez o podemos hablar que estuvo en cabeza de la Liga Contra la Violencia Vial?

MB:

Mire, el valor de la liga, no es que la liga se haya inventado cosas, la liga ha liderado cosas y ese es el gran valor de la Sociedad Civil, pero lo que uno se percata, después de estos diez años de ejercicio ciudadano, es que la gente si quiere hacer cosas y los organismos quieren hacer cosas, y es suficiente con que haya uno que lidere para que empiecen a sumar y eso fue lo que nosotros hicimos; sumar, sumar y sumar, trajimos personas de la OCDE, trajimos Gobierno Francés, Gobierno Chileno, Gobierno Argentino, o sea, todos esos otros

países que ya habían vivido lo que estaba viviendo Colombia en ese momento, vinieron a respaldarnos, entonces, el mérito de la liga fue ese, sumar y encontrar apoyo, pero en Colombia ya había mucha gente y muchas instituciones que querían trabajar el tema, solo que no sabían cómo, y de hecho, en el Congreso de la República, mire que cuando nosotros arrancamos, ya había un Proyecto de Ley corriendo, entonces, creo que esto fue realmente una decisión de muchos actores institucionales, de la Sociedad Civil y de organismos internacionales, en ese momento ya la organización mundial de la salud había dicho ‘’Trabajen en el tema de velocidad y trabajen en el tema de alcoholemia’’ y hoy infortunadamente, lo que está matando a Colombia es esa indulgencia social hacia el alcohol.

DP:

Ya para cerrar. ¿Cómo entender que aún persiste la conducta de estado de embriaguez a pesar de que está reglamentado? ¿Por qué persiste en Colombia?

MB:

Primero, persiste porque la Ley se quedó corta en su capacidad de hacer efectiva la sanción, o sea, es una Ley que no es efectiva ni eficaz para disuadir y prevenir, eso por una parte, y como no es efectiva para hacerlo, lo que estamos generando es mayor indulgencia social, mire, no hay nada peor, nada que carcoma más y que corroa más a una sociedad, que una Ley que el ciudadano sabe que no tiene que cumplir, eso realmente es el principio de la corrupción en todos los estamentos de la sociedad.

Cuando usted tiene una Ley que le permite conducir en estado de ebriedad, y se lo permite porque no hay ningún efecto de la Ley, que es lo que le estamos diciendo al ciudadano, no estamos generando valor, le estamos es diciendo ‘’mire, finalmente conducir en estado de embriaguez no está tan mal, entonces hay mucha indulgencia social, y es tanta la indulgencia social que la gente todavía cree en el mito de que, no, es que cuando yo me tomo unos tragos es cuando mejor conduzco, no, entonces, ahí tenemos que acabar con esa indulgencia social hacia la conducción, para que realmente podamos tener un efecto en la Ley, pero la Ley tiene que ser rigurosa, si va a decir, mire, está bien, es 0.8, pero que realmente se cumpla, lo que yo digo siempre es la Ley y el caso de la Ley de alcoholemia lo

que tiene que establecer no es si cárcel o no cárcel, el debate no está ahí, el debate está es en cuál es el riesgo permitido para la sociedad por una decisión individual, hasta donde yo como Legislador estoy dispuesto a exponer a mi sociedad, a mi colectivo social por una conducta individual, ese es el debate que hay que dar, el debate no está en si cárcel o no cárcel, ese es subsidiario.

DP:

Doctora Mary, muchísimas gracias por su tiempo, muy amable.

- Entrevista No. 2:

SOLICITUD DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADO

Informo la aceptación de mi participación, libre y voluntaria, en el proyecto de investigación titulado: "LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ EN COLOMBIA: DE SENSACIÓN PROBLEMÁTICA A PROBLEMA PÚBLICO", la cual está a cargo de Diego Humberto Piza Pinilla, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.032.402.286 de Bogotá, estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Al firmar este consentimiento acepto participar de manera voluntaria en este estudio y, adicionalmente, informo que se me puso en conocimiento que:

1) La entrevista será grabada mediante equipo magnetofónico – electrónico (grabadora) o vía aplicación celular, y además seré eventualmente fotografiado y gravado en video.
2) En cualquier momento puedo desistir de participar de la entrevista.
3) Se informará a la Universidad Externado de Colombia, en el marco del proyecto de investigación, mi identidad como participante garantizando la confidencialidad de mis datos personales conforme a la Ley.
4) Se me ha brindado toda la información detallada sobre los procedimientos y propósitos de la investigación, así como del uso de los datos e información de la entrevista. La información podrá ser ampliada una vez concluida mi participación.

De conformidad con lo anterior, y en uso de mis facultades síquicas y legales, firmo:

Nombre(s) y Apellidos: Juan Francisco Valbuena Gatin
Cédula de Ciudadanía No.: 80' 492.174
Cargo actual: Redactor Politico - El Tiempo
Contacto: 3613423885

Aclaraciones/Observaciones:

Lugar: Bogotá

Fecha: Ene 28 / 19

ENTREVISTA JUAN FRANCISCO VALBUENA

DP:

Entrevista del 28 de enero de 2019 con Juan Francisco Valbuena del periódico EL TIEMPO. En este momento se lee la solicitud de consentimiento informado para poder hacer la entrevista y dar inicio al cuestionario.

¿Cuál fue la razón principal para que EL TIEMPO abordara el tema ‘’Los conductores en estado de embriaguez’’?

JV:

Yo diría que desde el 2009 o 2010 más o menos, se vino presentando una seguidilla de casos de muertes y de accidentes ocasionados por conductores ebrios, esto obviamente generó mucha indignación social, las publicaciones de los medios de comunicación y demás, generaron como una ola que fue poco a poco creciendo en contra de que la gente manejara en estado de embriaguez y digamos que EL TIEMPO, como medio de comunicación importante y grande en Colombia, quiso estar presente en esa discusión y apoyó todas las iniciativas y los proyectos que hubo en el Congreso para tratar de moderar o de reglamentar este tipo de situaciones.

DP:

En ese orden de ideas, ¿quién evidenció la conducción en estado de embriaguez como un problema que debía atenderse?

JV:

¿Quién?

DP:

Sí, en su concepto.

JV:

Yo creo que esto fue un trabajo conjunto de muchas instancias, por un lado, los medios de comunicación sobretodo televisivos mostrando todas las desgracias, muertes y accidentes

ocasionaos por conductores ebrios, como ustedes saben, muchos tienen las secciones del tipo que sale de noche; El noctambulo se llama aquí en Citytv y ahí es donde la Policía detecta ese tipo de situaciones y como entrevistar a esos tipos y generar la indignación en la opinión, porque yo creo que fue muy importante.

Nivel político yo pienso que hay una persona que sin duda asumió esta bandera y la sacó adelante hasta el final, que fue la entonces Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz, del movimiento MIRA, ella había intentado generar todo este tipo de prohibiciones y de sanciones para los conductores ebrios en varias ocasiones en el Congreso, pero desde que se puso la camiseta de esto, en el año 2010, hasta el 2013, cuando sacó adelante esta Ley, ella fue una protagonista 1A de todo este tema.

DP:

Ok. O sea que, ¿podemos decir que en Colombia se empieza a hablar de conductores en estado de embriaguez como una iniciativa de parte del movimiento MIRA y Gloria Stella Díaz o puede haber otras participantes ahí?

JV:

No, yo pienso que hay que darles el crédito a ellos, porque en Colombia, lamentablemente durante muchas décadas, el conducir en estado de embriaguez, no era una cuestión grave, incluso, socialmente era aceptado; el borrachito que se tomó dos, tres o cuatro cervezas y cogió el carro… Pero bueno, llegó bien, gracias a Dios. Entonces, eso en las familias y en la misma sociedad era aceptado, pero cuando se empezaron a evidenciar accidentes, muertes, heridos, ocasionados por los conductores ebrios, y un elemento fundamental que despertó la indignación de la gente, fueron las respuestas que daban los conductores ebrios, la gente viéndolos en televisión borrachos, botados, no podían casi ni hacer pruebas de alcoholemia porque no se había introducido totalmente, como también lo logró el movimiento MIRA, pues eso generó mucha indignación.

El movimiento MIRA se ha caracterizado además de ser un movimiento de origen cristiano, por estar presente en esas cosas que le pegan a la gente, que afectan a la gente del común y yo pienso que uno de los logros más grandes que ha tenido el movimiento MIRA en el Congreso, sin lugar a dudas, es todo el tema de los conductores ebrios, ellos consiguieron

primero que se volviera obligatoria la prueba de alcoholemia, que en Colombia no lo era y ellos lograron este proyecto ya que salió en diciembre de 2013, si no estoy equivocado y que tenía unas sanciones más severas, pero digamos que las fueron modificando un poco pero si alguien se merece el crédito de esto, al menos desde el punto de vista político, me parece que es el movimiento MIRA y Gloria Stella Díaz como la Representante que estuvo ahí pendiente de eso.

DP:

¿Y dónde podríamos ubicar a los grupos de víctimas, o al Fondo de Prevención Vial?

JV:

Digamos que eso ha sido una preocupación permanente de esas organizaciones y me parece que está dentro de sus deberes. Lo que pasa es que crear las normas para cambiar ese tipo de situaciones en Colombia, lamentablemente a veces no es sencillo, entonces, ¿cómo se crean las normas en Colombia? Si es a nivel nacional, tienen que acudir al Congreso para que haya una Ley que regule un comportamiento que está ocurriendo en la sociedad y que la está afectando.

Mover al Congreso no siempre es sencillo y menos un movimiento político como el movimiento MIRA, que es muy pequeño, digamos que las transacciones en el Congreso se hacen en muchas ocasiones a cambio de votos, ‘’Entonces, yo le apoyo este proyecto, pero usted apóyeme este’’, y el movimiento MIRA en ese momento eran como ahorita, eran 3, 4 congresistas, entonces no era una fuerza política grande, arrolladora, que tuviera la capacidad de mover al Congreso, y estas otras organizaciones tampoco tenían como la canalización, la manera de llegarle al Congreso para crear normas que regularan esta situación, adicionalmente hay que decir otra cosa, esas organizaciones también yo creo que se chocaron con una pared muy fuerte, y que durante muchísimos años no permitió que estas normas salieran adelante, y es la actitud de los políticos, entonces, hay que decirlo también, en muchísimos casos los congresistas no apoyaban estos proyectos, porque en algunos casos ellos mismos, o amigos de ellos se iban a ver perjudicados, porque muchos congresistas viven en provincias y los fines de semana ellos están es en su provincia y ellos tienen influencia en alcaldías, en municipios, en muchos lados donde este tipo de

comportamientos todavía, inclusive hoy en día con la Ley y todo, siguen siendo normales, entonces, estas organizaciones no tuvieron como el musculo para lograr mover al Congreso y crear las normas que finalmente la presión de la opinión pública lo logró.

DP:

Perfecto, porque teniendo en cuenta precisamente esa falta de voluntad política, ¿Qué fue lo que realmente ayudó a estas agrupaciones de víctimas, a lograr que un grupo tan pequeño que no tenía ese nivel de importancia dentro del Congreso de la República como usted lo acaba de decir, de lograr luego de presentar varios Proyectos de Ley que finalmente fueron archivados, poder expedir un Proyecto de Ley como fue el No. 1693 de 2013 en un tiempo record?

JV:

Yo creo que hubo una serie de factores, 1. La presión de la opinión pública de la que hablamos, que fue creciendo con el tiempo, eso fue un factor yo creo que determinante, ¿Por qué? En el año 2014 había elecciones legislativas, en muchos casos de muchos políticos, ellos necesitan salir a contarle a la opinión pública cosas que hayan hecho como para favorecer y este tema de los conductores ebrios, se volvió un tema de opinión pública y era un tema que podían ellos reclamar en medio de la campaña.

Punto No. 2. Yo pienso que el Gobierno Nacional en ese momento era el Presidente Santos, yo no recuerdo con precisión quien sería el Ministro del Interior en ese momento, no la tengo muy clara pero el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos y del Ministro del Interior en ese momento, también le metieron un poco de presión al Congreso, enviaron un mensaje de urgencia para el Proyecto de Ley, y eso ayudó a que en las últimas tres o cuatro semanas del Congreso, a finales de diciembre del año 2013, la norma fuera aprobada, pero hubo un hecho que yo creo que motivó los dos anteriores, y fue el caso de este muchacho Salamanca, yo pienso que ese caso fue la gota que derramó el vaso, cuando ya la opinión pública ya le metió toda la presión habida y por haber, y el Congreso no pudo ser inferior a eso, ni el Gobierno Nacional tampoco pudo evadirse de esa discusión y pues ahí se produjo la presión política para que resultara la Ley.

DP:

¿Y por qué cree usted que tuvo más relevancia el caso de Fabio Salamanca, que incluso el de Eduardo Merlano, o podrían compararse?

JV:

Pues, yo no creo que pudieran compararse, lo que pasa es que yo pienso que es una cosa compleja. En un caso como el de Merlano, la gente se indigna, pero la gente en medio de todo dice ‘’El tipo al fin y al cabo es político, esos tipos hacen lo que se les da la gana y lo han hecho históricamente y nunca pasa nada, entonces bueno… Un caso más’’ pero un caso de un muchacho de una familia acomodada, que mata a dos personas, deja cuadripléjica o parapléjica (no recuerdo bien) a otra más y que tratan de buscar unas argucias jurídicas para tratar de evitar que el muchacho responda por lo que hizo en un momento de equivocación, nadie dice que no, cuando decidió tomarse unos tragos y coger su carro, ese es un momento de equivocación y es comprensible, pero cometió un error y tiene que responder ante las autoridades y ante la sociedad por eso, entonces, cuando la gente como que vio eso y se creía que tampoco iba a pasar nada, porque el tipo se iba a salir, iba a evadir, iba a hacer esto, aquello, lo uno, lo otro, su posición, lo iban a ayudar y eso, yo pienso que eso si, como lo decía ahorita, fue la gota que rebosó el vaso para que todo esto se apurara y terminara aprobándose el proyecto.

DP:

Ok. ¿Qué otro caso así representativo recuerda usted sobre conductores en estado de embriaguez?

JV:

Es difícil porque es que hubo tantos, yo recuerdo esos dos porque fueron como los más coyunturales en ese momento, pero sí hubo varios y así que recuerde uno en particular aparte del de Salamanca, no, es que casi todos los días salía uno diferente en televisión, o sea, uno se despertaba a ver un noticiero por la mañana y había un caso de un conductor ebrio, que había atropellado a una persona o que se había estrellado contra un local, o que se había visto involucrado en algún accidente.

DP:

¿Cuál cree usted que fue el papel particularmente de EL TIEMPO.COM frente a esos casos?

JV:

Como lo relataba al principio, aquí en el periódico hubo como una combinación de fuerzas, los compañeros de la sección de Bogotá y los compañeros de la sección de judiciales, se encargaron de documentar los casos, de buscar las cifras, de hacer que el tema no se muriera y, nosotros desde la sección política nos dedicamos a darle todo el despliegue y todo el cubrimiento necesario a lo que estaba haciendo el Congreso, impulsando estas normas que finalmente salieron adelante.

DP:

O sea que ¿podríamos decir que no existió un actor principal, sino que hubo más bien unos esfuerzos de diferentes sectores para evidenciar el problema?

JV:

Sí, yo diría eso, yo diría que este es un tema en el que, si merecen crédito muchas instancias, muchas personas, no hubo una sola que hubiera liderado el tema y lo hubiera llevado sola, no, yo pienso que hubo como una confluencia de factores, de protagonistas, de gente que le metió mucho el hombro a esto, hay que decir también, por ejemplo, a la par con el gobierno y a la par con el movimiento MIRA, el partido Liberal al final de todo el debate, también se unió muchísimo, en ese momento era Presidente del Congreso Juan Fernando Cristo, Liberal, y él le metió mucha presión también para que las comisiones primeras conjuntas aprobaran la creación de esta norma, ya en la Cámara de Representantes la ponente era una Representante que se llama Adriana Franco, del partido Liberal también, y ella fue la que se echó la ponencia al hombro en la Cámara, porque es que en la Cámara estuvo a punto de caerse en esos últimos días de trámite, porque lo único que había que votar distinto era el título del proyecto, porque en el Senado lo habían aprobado de una manera distinta y en la Cámara trataron de reabrir la discusión de todos los artículos, fue una presión ahí de todo el mundo y para adelante, votaron el título tal cual como se había votado en el Senado y no dieron espacio para que hubiera una conciliación donde se

hubiera podido moderar un poco el tema, nada, a sanción presidencial y punto. Entonces, el partido Liberal fue muy importante en eso y Eugenio Prieto, también Senador Liberal en ese momento, que también con la Comisión Accidental que había de seguridad vial, pues, también impulsó bastante el tema.

DP:
Perfecto.

Bueno, Francisco, esas eran las preguntas, muchísimas gracias.

JV:
Con el mayor de los gustos, Diego, esperemos que haya servido, que funcione.

DP:
Esperamos que así sea.

- Entrevista No. 3:

SOLICITUD DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADO

Informo la aceptación de mi participación, libre y voluntaria, en el proyecto de investigación titulado: "LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ EN COLOMBIA: DE SENSACIÓN PROBLEMÁTICA A PROBLEMA PÚBLICO", la cual está a cargo de Diego Humberto Piza Pinilla, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.032.402.286 de Bogotá, estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia.

Al firmar este consentimiento acepto participar de manera voluntaria en este estudio y, adicionalmente, informo que se me puso en conocimiento que:

1) La entrevista será grabada mediante equipo magnetofónico – electrónico (grabadora) o vía aplicación celular, y además seré eventualmente fotografiado y gravado en video.
2) En cualquier momento puedo desistir de participar de la entrevista.
3) Se informará a la Universidad Externado de Colombia, en el marco del proyecto de investigación, mi identidad como participante garantizando la confidencialidad de mis datos personales conforme a la Ley.
4) Se me ha brindado toda la información detallada sobre los procedimientos y propósitos de la investigación, así como del uso de los datos e información de la entrevista. La información podrá ser ampliada una vez concluida mi participación.

De conformidad con lo anterior, y en uso de mis facultades síquicas y legales, firmo:

Nombre(s) y Apellidos: Eugenio Enrique Prieto Soto
Cédula de Ciudadanía No.
Cargo actual: Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (Med).
Contacto: 3122935096 / 3667406377

Aclaraciones/Observaciones:

Lugar: Bogotá DC.

Fecha: Febrero 12 de 2019

ENTREVISTA EUGENIO ENRIQUE PRIETO SOTO

Febrero 12 de 2019, Bogotá - Colombia

Eugenio Prieto Soto, ex Senador de la República para el periodo constitucional 2010-2014, miembro de la Comisión Sexta Constitucional Permanente y de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial.

DP: El Doctor Eugenio Prieto firma el consentimiento informado para poder realizar la entrevista y se le explica que obedece a fines exclusivamente académicos.

DP: Doctor Eugenio Prieto gracias por el espacio para realizar esta entrevista. Lo primero que quiero preguntarle es ¿qué lo motivo a hablar de conductores en estado de embriaguez en el Congreso de la República? Es decir ¿Cómo inició su investigación?

EP: Bueno, nosotros en la Comisión Sexta del Senado de la República conformamos una comisión accidental, que denominamos "No permanente" de seguimiento a la seguridad vial, donde comenzamos a hacer un seguimiento precisamente a las muertes, a la morbilidad, por los accidentes tránsito en el país, a esa cifra creciente de forma permanente y, no obstante, a las problemáticas que se presentaban tan complejas en el país, ya que esa cifra no disminuía.

Lo primero que hicimos con esa Comisión fue comenzar a integrar a los diferentes actores que tenían que ver con la seguridad vial en el gobierno nacional, pero también en lo privado, en la institucionalidad pública y privada, a las organizaciones sociales, la academia y otros actores para conversar sobre la problemática. Logramos llevar al Plan Nacional de Desarrollo una política para disminuir las muertes y la morbilidad por la accidentalidad o incidentes de tránsito en Colombia.

En ese orden de ideas, estudiando toda esa problemática, nos encontramos que una de las mayores causas de esa problemática era la irresponsabilidad ciudadana de los conductores que conducían en estado de embriaguez o, incluso, con sustancias psicoactivas. En ese orden, hicimos un seguimiento y nos dimos cuenta que no habían servido ninguna de las

medidas que se tomaban, ni los esfuerzos que se hacían por, digamos, hacer los retenes, los controles en los diferentes territorios, y eran muchas las vidas que se estaban perdiendo por este tema.

DP: Doctor Eugenio, en ese sentido ¿Por qué hablar nuevamente de conductores en estado de embriaguez, cuando desde el año 2009, y cada año en adelante hasta 2013, se iban presentando proyectos de ley para reformar las normas sobre conductores en estado de embriaguez? Si nos fijamos, en 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 siempre hubo proyectos de ley, e incluso algunos de ellos se convirtieron en leyes de la república que año a año se modificaron.

EP: Mire, Diego, es un tema que se había abordado desde años atrás, pero con las mejoras en los sistemas de información fue posible evidenciar el impacto real y las diferentes causas de esta problemática. Además, las víctimas, los medios de comunicación, el sector público-privado, a través del Fondo de Prevención Vial, también venían evidenciado estos casos. Yo creo que eso hizo que el tema pudiera posicionarse en la agenda nacional, al punto de lograr una nueva ley.

Vea, lamentablemente, antes las fuentes de información no eran lo suficientemente fuertes como tampoco las campañas de sensibilización, o no lograban generar en los conductores el compromiso de cambio, de transformación en la ciudadanía. Hasta que no se logró una norma que sancionara realmente, con fuerza, y la perdida de la licencia de conducción, la detención del vehículo, e incluso ya, con las otras sanciones penales que puede tener una persona, no comenzó realmente a mejorar esta situación, que creo, las cifras han cambiado.
Lo que sucedía era que este código no era lo suficientemente estricto con la embriaguez y permitía que la residencia de conductores en estado de embriaguez se presentara y eso era inadmisible en el contexto que estábamos viviendo.

DP: Al respecto, Doctor Eugenio, en su opinión ¿Cuál ha sido el caso más representativo o de mayor impacto que, considera, evidenció el problema de los conductores en estado de embriaguez como un asunto que debía ser atendido por el Congreso de la República?

EP: Yo creo que hubo varios casos que dejaron a la ciudadanía perpleja, que los medios de comunicación evidenciaron, lo que pasa es que eran repetitivos. Se daba un caso y se presentaba otro y se daba otro, y hasta que no reaccionamos con una medida de estas, que inicialmente fue bastante compleja, no logramos encontrar la ruta. Lo importante es que nos estábamos uniendo todos alrededor del propósito y a la ciudadanía le toco acoger, es que no se puede conducir en estado de embriaguez.

DP: Pero, ¿recuerda algún caso en particular?

EP: En este momento, el del Senador Eduardo Merlano. Recuerde que era un congresista que generó bastante impacto porque la Ley entra por casa. El que más recuerdo es el del joven Fabio Andrés Salamanca. Este caso obtuvo bastante prensa y creo que fue precisamente lo que generó la movilización y el fortalecimiento de diferentes sectores que ya venían evidenciado este problema de conductores en estado de alteración transitoria por consumo de bebidas alcohólicas.

DP: Ok, y de esos sectores que ha nombrado, ¿cuál considera que obtuvo mayor relevancia o quizá mayor influencia al interior del Congreso y del debate de la conducción en estado de embriaguez? ¿Podríamos hablar de un actor principal?

EP: Sí. La organización de familiares de víctimas de los accidentes causados por conductores en estado de embriaguez. Fueron importantes porque ellos venían organizando eventos anualmente …

DP: ¿Se refiere a la Liga Contra la Violencia Vial?

EP: Correcto. El trabajo que hicimos desde el Congreso de la Republica fue siempre de la mano de organizaciones de familiares víctimas de accidentes causados por conductores en estado de embriaguez y eso fue muy importante para lograr el trámite legislativo respectivo.

DP: Ahora, Doctor Eugenio, ¿Por qué se expidió una Ley de conductores en estado de embriaguez antes que sobre la Agencia Nacional de Seguridad Vial?

EP: Porque ante estos eventos, y antes estos hechos, era apremiante ejemplarizar, suspender y cortar de raíz el tema de los conductores en estado de embriaguez, las muertes y la morbilidad. Además, había que dar un paso al frente ya que los acuerdos se demorarían más a través de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Era importante avanzar en el proyecto de ley sobre conductores en estado de embriaguez porque, entre otras cosas, fue como la avanzada, o punta de lanza, de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Además, la conformación de una agencia y su reglamentación requería de una discusión técnica más amplia, mientras que la toma de decisiones sobre la embriaguez como una de las principales causas de muertes en accidentes viales era urgente e inminente.

DP: En su concepto, ¿Por qué un proyecto de ley, como lo fue el 90-13 Senado, es radicado y promulgado como Ley de la República en un tiempo record? Es decir, en septiembre de 2013 se presenta el proyecto y 78 días después surte los cuatro debates en menos de 15 días. ¿A qué obedeció este afán del legislativo?

EP: Porque veníamos realizando las mesas de trabajo. Estábamos con los equipos de los diferentes congresistas, con la Directora de la Liga Contra la Violencia Vial, Mary Bottagisio, y con la gente del Ministerio de Transporte. Veníamos ya desarrollando una ruta que había quedado trazada en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Seguridad Vial – PNSV - para la disminución de la accidentalidad vial. Incluso, ese PNSV lo debatimos y lo discutimos varias veces en la comisión sexta y en la comisión accidental, en donde se sacaron unos indicadores que no correspondían a la realidad y fueron modificados. Entonces, ese fue el tema, nada diferente a que ya se había procesado, discutido y al final hubo un gran acuerdo, un consenso, alrededor de la discusión sobre conductores en estado de embriaguez y se dio el debate rápido en las comisiones y en las plenarias.

DP: Últimas dos preguntas Doctor Eugenio. ¿Cómo entender que aún persista la conducción en estado de embriaguez en Colombia a pesar de estar prohibido en la norma?

EP: Nosotros creemos que todavía hay que seguir trabajando con pedagogía, con educación, que hay que seguir implementando y haciendo efectiva la Ley, y obviamente, que aún existen problemas estructurales del sistema judicial que hace que no se logre responder con celeridad la impartición de justicia frente a estos casos. No obstante, hay que tener en cuenta que también los controles de las autoridades han aumentado, los sistemas de información han mejorado considerablemente. Esto incide directamente en el incremento de las cifras porque ya se conocen los casos, la gente y las instituciones se atreven a poner en conocimiento. Yo creo que es importante el tema pedagógico – educativo, el tema jurídico, el sistema de justicia y el empoderamiento de la ciudadanía alrededor de la problemática.

DP: En concepto Doctor Eugenio, ¿es la conducción en estado de embriaguez un problema de carácter público?

EP: Si, claro. Es un problema que debe situarse a nivel de otras problemáticas de salud pública del país. Por ejemplo, en mi caso, como la calidad del aire en el Valle de Aburrá.

DP: Doctor Eugenio, gracias por su tiempo.