



MinJusticia

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

#### **S.4.3 DIEZ ASUNTOS NOVEDOSOS DEL ANTEPROYECTO DE ESTATUTO NACIONAL DE DROGAS**

El Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas ha liderado el proceso de reforma al Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), en el cual han participado las entidades del Gobierno Nacional y algunas instituciones académicas y privadas que han dedicado su estudio y su actividad profesional al tema de las Drogas. En las mesas de trabajo adelantadas se ha definido la necesidad de actualizar la legislación interna vigente a la coyuntura global y a la coyuntura nacional.

La legislación colombiana es anterior a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas de 1988 y al Mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2009, en la cual los Estados miembros adquirieron una serie de compromisos y se definió darle un enfoque integral y equilibrado al problema mundial de las drogas, en el cual se abordaron los temas del cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas. Se requiere, entonces, una actualización normativa en la legislación interna que garantice el desarrollo de políticas públicas orientadas bajo el enfoque del marco internacional y que refleje las necesidades del Estado colombiano.

En el ámbito nacional se están presentando algunas situaciones como el aumento en el consumo, la aparición de nuevas drogas, el tráfico de medicamentos de control especial, una nueva estructura administrativa y vacíos en las normatividad penal que necesariamente conducen a plantear una actualización de la legislación interna sobre la materia que permita a las diferentes instituciones del Estado colombiano ser eficaces en el manejo del problema de las drogas.

Con base en las anteriores consideraciones se ha formulado una propuesta de Anteproyecto Nacional de Drogas, el cual se caracteriza por plantear una serie de principios orientadores del enfoque que se le pretende dar a las drogas en Colombia dentro del marco del Estado Social de Derecho. Entre estos se resalta los siguientes: igualdad con reconocimiento de un trato diferenciado positivo; responsabilidad común y compartida; enfoque integral y multidisciplinario y derecho a un ambiente sano y protección de la diversidad, multiculturalidad y desarrollo sostenible.

Otro de los aspectos destacados de la propuesta es la actualización de las definiciones entre las cuales se incluyen las de Centro de Atención a la Drogadicción (CDA), el consumo problemático de sustancias psicoactivas, la dosis personal, las droga de síntesis o de diseño, entre otros. Además se plantea un enfoque integral y equilibrado con el que se busca armonizar los temas de salud pública, política criminal, lavado de activos, derecho al ambiente, políticas de seguridad ciudadana

## 2013.10.01

### S.4.3

y financiación del terrorismo en la formulación de las políticas y los planes relacionados con las drogas, y lograr corresponsabilidad de las autoridades nacionales y regionales para la implementación de medidas y programas para prevenir, detectar, controlar y reprimir la oferta, el tráfico, la comercialización, el consumo y demás actividades relacionadas con las drogas ilícitas.

En relación con el consumo de sustancias psicoactivas se busca armonizar la legislación con el Acto Legislativo No. 2 de 2009, en el cual se determina incluir el consumo como un asunto de salud pública en el cual se establece una protección especial para la población vulnerable, en especial a los niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, incapaces e inimputables. Por otro lado se reglamenta la implementación de programas de prevención en las instituciones educativas, se prohíbe el consumo en lugares de trabajo, en lugares públicos y en actividades de cultura, recreación y esparcimiento, y en los centros carcelarios.

Frente al tema de la oferta de insumos y sustancias psicoactivas ilícitas, lícitas y controladas el proyecto plantea fortalecer el régimen de fiscalización de estas sustancias, dejando en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes la facultad para autorizar los usos con fines no recreativos permitidos por la misma normatividad e incluso se resalta el control sobre los usos médicos y científicos legítimos que tienen ciertas drogas, el cual estará en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes. En relación con los distribuidores, productores y demás actores vinculados a la cadena que legítimamente demanda el uso de sustancias psicoactivas se establecen unos controles y unas obligaciones en las cuales se hacen responsables por el manejo inadecuado de las mencionadas sustancias y los productos que las contengan. Además se establecen unos procedimientos para la destrucción de cultivos ilícitos, laboratorios y otras instalaciones destinadas a la producción, conservación o almacenamiento de drogas o elementos necesarios para su producción a través de los planes de erradicación que presente el Ministerio de Defensa donde teniendo en cuenta los efectos sobre el ambiente y la salud. Por último, se complementa y fortalece la normatividad vigente para el diseño de estrategias de desarrollo alternativo para promover la cultura de la legalidad.

En materia de delitos y contravenciones se actualiza la tipificación actual incluyendo verbos rectores en algunos de los tipos, se mantienen las penas actuales y se incluye el tipo de tráfico de medicamentos de control especial. Adicionalmente, se propone incluir dos causales adicionales del principio de oportunidad, artículo 324 del Código de Procedimiento Penal para los pequeños cultivadores y cuando la contribución del autor al delito no haya sido significativa.

Por otra parte, se adecua la composición del Consejo Nacional de Drogas (hoy Consejo Nacional de Estupefacientes) a la estructura administrativa actual del Estado colombiano, se actualizan sus funciones de conformidad con las necesidades actuales en materia de drogas y se armoniza con el funcionamiento de los Consejos Seccionales de Estupefacientes.

Finalmente, se fortalece el Observatorio de Drogas de Colombia como se explica en la sección siguiente que identifica los diez (10) principales cambios que propone este Estatuto:

- **Énfasis en la demanda / Centros de Atención en Drogadicción:**  
Aunque hay evidencias de consumo de drogas desde hace algunas décadas, el consumo en Colombia está en aumento. Al comparar los datos del Estudio de Consumo de Sustancias Psicoactivas en 1996 y el realizado en 2008 encontramos un claro aumento del uso de las

principales sustancias. En 1996, el 4,8% de las personas encuestadas reportaron haber consumido marihuana alguna vez en la vida, mientras que en 2008 esa cifra subió al 7,4%. En el caso de la cocaína, esta subió de 1,2% a 2,1 % en cuanto el uso alguna vez en la vida. Así mismo, el uso de drogas en población escolarizada en los grados de 7º a 11º, y en población universitaria señala también un aumento importante de las drogas más consumidas como son la marihuana y la cocaína, además de la aparición de nuevas drogas como la ketamina e inhalables como el dick y el popper. De estos datos se puede concluir que el consumo de drogas en Colombia es un problema importante que obliga a que los esfuerzos en la política pública sobre drogas no solo se enfoquen en la reducción de los cultivos, la producción y el tráfico de drogas sino que es necesario acentuar las acciones en la prevención y atención del consumo.

El Gobierno ha propuesto la creación de un Sistema de Atención a los consumidores de drogas que incluya una amplia oferta de servicios a través de los Centros de Atención al Consumidor dando respuesta a las diferentes fases del problema. En ellos se prestarán servicios en diferentes niveles de atención que van desde servicios básicos de orientación pedagógica y/o detección temprana hasta los servicios especializados para el tratamiento de la dependencia. La evidencia señala que no todos los consumidores tienen un consumo problemático lo que implica intervenir el consumo de drogas de forma oportuna con el fin de evitar la transición a este tipo de consumo.

Los Centros de Atención al Consumidor se definen como establecimientos de naturaleza pública, privada o mixta que prestan servicios de salud para los consumidores de sustancias psicoactivas.

- **Derechos de los no consumidores:**  
El Estatuto plantea que ninguna persona podrá ser obligada a consumir sustancias psicoactivas directa, indirecta o involuntariamente, ni por medio de presiones o engaños, tampoco debe soportar las consecuencias adversas del consumo de otros. La autoridad competente protegerá ese derecho.
- **Protección de grupos vulnerables:**  
Se protegen los derechos de los menores de edad, las madres gestantes y lactantes y de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

El Estatuto prohíbe el consumo de sustancias psicoactivas en presencia o por parte de menores de edad, madres gestantes y lactantes y de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, como medida de protección del respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- **Actualización penal y regulatoria:**  
En el proyecto de Estatuto Nacional de Drogas se incluye la penalización del tráfico de medicamentos de control especial y a los tipos actuales se les incorporan algunos verbos rectores con el fin de facilitar la labor de judicialización. En materia de medicamentos de control especial actualmente se impone una sanción administrativa (no sanciones penales) cuando ocurre desvío por tratarse de drogas que son producidas lícitamente bajo el permiso de la autoridad competente.

El Proyecto de Estatuto propone unas herramientas más eficientes para el control de los usos lícitos de las drogas especialmente en sus aplicaciones terapéuticas de tal forma que se impida su desviación al mercado ilícito. Desde 1986, cuando se elaboró el Estatuto de Estupefacientes vigente, ha habido muchos cambios en cuanto a la cantidad y variedad de productos que se encuentran en el mercado y la industria lícita que participa de la cadena de producción y comercialización de los mismos. Se propone que el Ministerio de Salud a través del Fondo Nacional de Estupefacientes pase de ser el intermediario encargado de comprar y vender estas drogas en forma de medicamentos a ser un organismo regulatorio encargado de la fiscalización de toda la cadena, en articulación con las autoridades departamentales, con el fin de alcanzar un equilibrio entre el control que debe aplicarse sobre estas sustancias y la disponibilidad y accesibilidad que deben garantizarse a los pacientes que legítimamente las requieren, en el marco de un sistema de seguridad social en salud y de una política farmacéutica nacional que busca poner al paciente en el primer lugar.

- **Se reglamenta la despenalización del porte y uso de la dosis personal:**

La actual normatividad relacionada con la dosis personal puede generar confusiones. Al respecto, el proyecto de Estatuto Nacional de Drogas define la dosis personal como "la cantidad de sustancia psicoactiva ilícita que una persona porta o conserva para su propio consumo. No se considera dosis para uso personal la sustancia psicoactiva ilícita destinada a la distribución o venta."

Adicionalmente, en el Proyecto establece dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos, de cocaína o sus derivados (Clorhidrato de Cocaína, Pasta Básica de Cocaína, Base de Cocaína y Basuco) que no exceda de un (1) gramo, de derivados de tipo anfetamínico (excepto la metanfetamina) y piperazínico que no excedan de doscientos (200) miligramos o tres (3) comprimidos que no superen en total los doscientos (200) miligramos.

Cuando se trate de una sustancia psicoactiva distinta de las establecidas en este numeral, corresponderá al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses determinar la cantidad que corresponde a la dosis para uso personal, previa solicitud del Consejo Nacional de Política de Drogas.

Es así como el Artículo 110 establece que *"El artículo 376 del Código Penal quedará así: "Artículo 376. Tráfico, Fabricación, o Porte Ilícito de sustancias psicoactivas. El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, trafique, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, procese, venda, ofrezca, adquiera, financie, suministre, dosifique o distribuya droga ilícita, incurrirá en prisión de quince (15) a treinta (30) años y multa de mil quinientos (1.500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."* (resaltado fuera del texto).

- **Principio de oportunidad:**

Se incluyen dos causales al artículo 24 del Código de Procedimiento Penal con el objeto de que la judicialización de los pequeños cultivadores y de los autores menos representativos del delito se puedan acoger al beneficio, y no siga recayendo sobre ellos la mayor responsabilidad de los delitos en contra de las drogas. Esto permitiría descongestionar los despachos judiciales y fortalecer la lucha contra las organizaciones dedicadas a este tipo de ilícitos.

Mediante el artículo 140 se establece que: *Principio de oportunidad para pequeños cultivadores*. Adiciónese dos numerales al artículo 324 del Código de Procedimiento Penal en los siguientes términos:

“19. Cuando el pequeño cultivador se acoja voluntariamente a los programas de erradicación de cultivos ilícitos promovidos por el Gobierno Nacional. La renuncia de la acción penal está condicionada a la no reincidencia”.

“20. En los delitos señalados en el capítulo 376 a 385 del Código Penal cuando la contribución del autor al delito no haya sido significativa”.

- **Medidas en centros de reclusión en armonía con el nuevo Código Penitenciario:**

El artículo establece en los centros de reclusión programas de prevención o salud ocupacional para evitar o mitigar el uso de sustancias psicoactivas.

Con el fin de procurar la rehabilitación física y psicológica del interno dependiente de drogas y sustancias psicoactivas, la entidad que cumpla la función de prestación de salud al establecimiento de reclusión le proporcionará el tratamiento médico y psicológico necesario para tal objetivo, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias que se deriven del porte y consumo de las sustancias psicoactivas en los centros de reclusión.

Adicionalmente, en el Estatuto se prohíbe a los internos y visitantes de cualquier establecimiento de reclusión, el ingreso, porte, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, salvo prescripción médica en caso de que se trate de medicamentos de control especial. . Actualmente existen normas que contemplan esta prohibición pero se considera necesario que se incluya en el Estatuto Nacional de Drogas para fortalecerla y poder implementar políticas relacionadas con los temas de salud y prevención.

- **Actualización de las drogas incluidas en la norma:**

El proyecto de Estatuto Nacional de Drogas actualiza la legislación a la realidad actual del problema de las drogas, la cual es diferente a la que se tenía en 1986. Hoy en día existen más drogas que deben ser controladas, incluso algunas que no están fiscalizadas por las convenciones de 1961 y 1971. Las Nuevas Sustancias Psicoactivas están siendo introducidas en el mercado mundial y también en el nacional con estrategias novedosas para burlar los controles que existen sobre las sustancias fiscalizadas en virtud de las convenciones y a un ritmo que va en detrimento de la salud pública y la seguridad.

En ese orden de ideas, se incorpora en el proyecto la definición de drogas de síntesis y se brindan herramientas para que las autoridades administrativas y jurisdiccionales puedan combatirlas de una manera eficiente, pues existe un mercado amplio de drogas sintéticas (éxtasis y metanfetaminas principalmente) cuyo uso ha aumentado significativamente en Colombia y en el mundo.

- **Inclusión de postulados medio ambientales:**

Se implementa un reconocimiento al impacto que generan las drogas en los temas ambientales, por tal razón se busca garantizar una protección especial a zonas vulnerables utilizadas para la producción de hoja de coca y procesamiento de cocaína como el caso de los Parques Nacionales Naturales. Adicionalmente se resalta la protección y conservación de las

## 2013.10.01

### S.4.3

áreas protegidas por razones étnicas, ecológicas y culturales, lo cual se debe enmarcar dentro del principio de desarrollo sostenible.

- **Actualización institucional y fortalecimiento de la investigación y construcción de evidencia:** Se actualizan la composición y las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes (ahora Consejo Nacional de Política contra las Drogas), así como los Consejos Seccionales de Estupefacientes.

El Estatuto establece una estructura de coordinación de las políticas de drogas actualizada a la estructura vigente del Estado colombiano, la cual seguirá en cabeza del Consejo Nacional de Política contra las Drogas conformado por las entidades que tienen competencia en el tema como órgano máximo de aprobación de la política de drogas del país. Una estructura similar se replica en el orden territorial (departamental o distrital) a través de los Consejos Seccionales de Drogas, con el fin de mejorar la coordinación entre el nivel nacional y territorial. Lo diferencia con el anterior modelo radica en la actualización de la conformación tanto del Consejo Nacional de Drogas como en los consejos seccionales.

Finalmente el Estatuto busca fortalecer el Observatorio de Drogas de Colombia como la fuente oficial de información del Estado colombiano en materia de drogas incluyéndolo en el cuerpo normativo del proyecto. El objeto del Observatorio es centralizar la información sobre las acciones para enfrentar el problema de las drogas y realizar las investigaciones y estudios que permiten orientar la formulación de la política antidrogas. El ODC tiene dos ejes fundamentales: i) La herramienta informática y el Portal web del ODC, ii) Estudios e investigaciones con el objeto de afianzarse como centro de conocimiento que permite mejorar la comprensión de las manifestaciones del problema de las drogas y contribuir a la formulación de políticas, planes y programas mediante evidencia técnica para la toma de decisiones.