



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

“Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.



Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. **La ley podrá establecer sanciones no privativas de la libertad al porte y al consumo en lugares públicos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal. El Estado desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas y en favor de la recuperación de los adictos.”**

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación”.



EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO

“POR EL CUAL SE REFORMA EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”

Honorables Congresistas:

Estudios posteriores a la despenalización del consumo de drogas, indican que el consumo de sustancias psicoactivas ha aumentado y se ha convertido en el país en un problema prioritario de salud pública. Por esta razón, es imperioso reformar parcialmente el texto del artículo 49 de la Constitución de 1991, con el fin de adicionar su contenido con un inciso final, en el sentido de facultar al legislador para establecer sanciones diferentes a la privación de la libertad, al porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, como al consumo de éstas en lugares públicos.

En efecto, los diferentes estudios realizados en el país para medir la magnitud del consumo de sustancias psicoactivas desde 1992 hasta 2004¹, demuestran las siguientes tendencias:

¹ De los estudios de consumo realizados en Colombia solo los dos primeros 1992 y 1996 son comparables. Los demás dadas su metodología, muestra, objetivos y otras características no son comparables estadísticamente. D.N.E.



Los estudios de consumo nacionales realizados por la Dirección Nacional de Estupeficientes en 1992² y 1996³ demostraron un incremento del 0,6% en el consumo alguna vez en la vida de sustancias ilegales, pasando de 5,9% en 1992 y 6,5% en 1996. Según los expertos, este aumento se debe a que hay más personas consumidoras de droga en el país, hay más consumo entre jóvenes, cada vez más mujeres usan droga y permanentemente salen al mercado nuevas drogas que captan nuevos usuarios.

Según el estudio de Salud Mental Colombia 2003⁴, el 10,6% se ajustan a alguno de los diagnósticos por trastorno de sustancias (abuso de alcohol, dependencia de alcohol, abuso de drogas, dependencia de drogas, dependencia de nicotina).

De acuerdo con este mismo estudio, las drogas de mayor consumo en la vida son la marihuana 11,1%, cocaína 3,7%, y los tranquilizantes 2,6%.

Otro estudio, la Encuesta Nacional sobre Consumo de SPA⁵ en jóvenes Escolares, de 2004, calculó en 9,9% la prevalencia de vida para

² Estudio Nacional sobre consumo de SPA 1992, Dirección Nacional de Estupeficientes

³ Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 1996, Dirección Nacional de Estupeficientes

⁴ Estudio de Salud Mental en Colombia 2003, Ministerio de la Protección Social – OMS/Harvard.

⁵ Encuesta Nacional sobre Consumo SPA en Jóvenes Escolarizados 12 – 17 años, Colombia 2004. Ministerio de la Protección Social – CICAD/OEA.



tranquilizantes, 7,6 % para marihuana, 5,6% para estimulantes, 3,8% para solventes/ inhalantes, para edades entre 12 y 17 años.

El consumo de las sustancias lícitas, alcohol y cigarrillo, presenta también unos indicadores preocupantes. En efecto, el 74,9% de los jóvenes entre 12 y 17 años han consumido alcohol alguna vez en su vida, y el 46,1% cigarrillos.

De otra parte, el estudio de 1992 estimó que el 1,3% de la población usaba algún fármaco sin prescripción médica, y el estudio realizado en 1996 mostró un porcentaje del 0,7%. En ese momento se detectó el mayor consumo de tranquilizantes en personas de 45 a 60 años dedicadas a oficios del hogar.

Los anteriores datos demuestran que hasta hace una década, el consumo de tranquilizantes en el país era casi incipiente. Sin embargo, la Encuesta de jóvenes realizada en 2003, muestra un alarmante indicador de consumo de tranquilizantes en esta población, incluso por encima del consumo de marihuana tradicionalmente en primer lugar dentro de las drogas ilícitas. En efecto, este estudio calculó que el 9.9% de jóvenes escolarizados han consumido tranquilizantes alguna vez en su vida, frente al 7.6% que han consumido marihuana alguna vez.



Así mismo, en Colombia culturalmente el consumo de drogas ha sido más aceptado como una conducta propia de hombres y menos de mujeres. Sin embargo, esto viene cambiando y cada vez más las mujeres consumen bebidas alcohólicas, cigarrillo o drogas ilegales a la par de los hombres.

El Estudio Nacional de Salud Mental de 1993, determinó que 12,8 hombres consumían cocaína por cada mujer. En cuanto que el Segundo Estudio Nacional de Consumo de 1996 reportó 5,4 hombres consumidores de cocaína por cada mujer. Posteriormente, la Encuesta Nacional sobre Consumo de SPA en jóvenes de 10 a 24 años de Rumbos, indicó que en 2001, había aproximadamente dos hombres consumidores de cocaína por cada mujer.

Estudios más actualizados, como el de Salud Mental de 2003, muestra que el 7,2% de hombres ha consumido cocaína alguna vez, frente a un 1,0% de mujeres. Así mismo, el estudio en Población Juvenil de 2003, calculó que el 2,6 % de hombres consume cocaína frente a un 1,13% de mujeres.

De acuerdo con este último estudio, el consumo entre hombres y mujeres de 12 a 17 años, presenta diferencias poco significativas para drogas lícitas o de uso indebido, según se demuestra en la tabla siguiente:



SUSTANCIA	HOMBRES	MUJERES
CIGARRILLOS	51,4%	41,8%
ALCOHOL	77,9%	72,5%
TRANQUILIZANTES	9,5%	10,2%
ESTIMULANTES	5,8%	5,5%

Fuente: Encuesta Nacional sobre Consumo SPA en Jóvenes Escolares 12 – 17 años, Colombia 2004, Ministerio de Protección Social – CICAD/OEA.

Finalmente, cabe mencionar que el consumo de éxtasis viene en rápido aumento. El último estudio en población juvenil de 2003 arrojó que el 3,8% de los jóvenes entre 12 y 18 años han consumido éxtasis alguna vez en la vida. Asimismo, el estudio realizado por el Programa Presidencial Rumbos en el 2001 mostró que un 2,2% de los estudiantes había consumido éxtasis alguna vez en la vida. Considerando que este tipo de sustancia apareció en Colombia en la última década, se resalta un rápido ascenso en su consumo, superando al basuco⁶ y otras drogas de anterior disponibilidad. Probablemente el consumo de este tipo de drogas está subestimado, pues se sabe de un alto consumo en población universitaria que no ha sido incluida en los estudios disponibles.

⁶ Basuco producto residual que resulta en el procesamiento del Clorhidrato de Cocaína, contiene cantidades variables de alcaloides, residuos vegetales y sustancias químicas.



Así mismo, se ha reportado el uso de nuevas sustancias por parte de jóvenes, como poppers, ketamina, GHB, entre otras, de las cuales no se conocen indicadores de consumo, pero se reportan incautaciones en diferentes ciudades del país.

Dado que en la mayoría de los casos el consumo y porte de dichas sustancias produce graves efectos, particularmente en la salud y con efectos muy dañinos cuando su consumo se hace en lugares públicos, el Gobierno considera necesario elevar a canon constitucional la facultad del legislador para establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes incurran en dicha conducta, cuando ella resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos. Igualmente, es imponer establecer la obligación al Estado para desarrollar activas campañas de prevención contra la drogadicción y de recuperación de los adictos, pues se es consciente que el problema del consumo y porte de sustancias estupefacientes demanda una política de prevención del consumo y de rehabilitación y tratamiento del adicto.

Política que se fundamenta no sólo en los graves resultados de los estudios realizados en materia de consumo y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, sino en especial, en razones de protección a la salud de la persona, como derecho constitucional fundamental de ésta, las cuales hacen procedente la presente iniciativa. Igualmente, es fundamental hacer



efectiva la obligación a cargo del Estado de adoptar las acciones y medidas necesarias para garantizar la protección y la recuperación de la salud de las personas. Considerando, así mismo, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Lo que le impone asumir acciones para no atentar contra ella, en cuanto constituye un derecho y un deber para la persona como tal y como parte de su esencia y razón de existencia, así como para la comunidad como parte integrante de ella que lo es.

De otra parte, cabe destacar que la proposición que somete a consideración del H. Congreso de la República el Gobierno Nacional, no pretende penalizar con medida privativa de la libertad al infractor de la conducta prevista en la norma; si bien durante la vigencia de la ley 30 de 1986, el porte y el consumo de cualquier estupefaciente era penalizado, lo cual significaba que a quien se le detuviera bajo los efectos de una droga psicoactiva, o se le descubriera la posesión de la misma, estaría destinado a ir a la cárcel; en esta ocasión, el Gobierno ha considerado pertinente proponer en consonancia con su política nacional e internacional en la lucha contra este flagelo y dirigida a la protección de los derechos individuales y colectivos de la población, particularmente de los jóvenes y niños, así como con el compromiso de gobierno asumido por el Presidente de la República frente a sus conciudadanos, para que sea el legislador el que reglamente como se harán efectivas sanciones no privativas de la libertad a quienes



sean detenidos o capturados consumiendo en lugares públicos, o portando sustancias alucinógenas o adictivas para uso personal.

El proyecto de acto legislativo pretende: 1º Garantizar la protección del derecho a la salud pública de la población amenazada por el consumo en lugares públicos, y por el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, considerando el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y el de la comunidad; 2º Que el legislador establezca sanciones no privativas de la libertad al consumo y porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, y 3º Que el Estado desarrolle una activa campaña de prevención contra el consumo de drogas y en favor la recuperación de los adictos.

En cuanto a los efectos de la despenalización de la dosis personal decretada por la Corte Constitucional, numerosas reacciones se dieron en cuanto a los efectos psicosociales del consumo de drogas, planteando un grave efecto para los niños y adolescentes: o bien, uno de confusión y de temor, o de legitimación al consumo de drogas. Y los resultados de la desaparición de la sanción por el porte de estas sustancias, produjo como consecuencia, el aumento en el número de consumidores como en el volumen de droga consumida. Y es precisamente a ello es a lo que se dirige el acto legislativo: a facultar al legislador para proteger la salud con la imposición de sanciones no restrictivas de la libertad a quien porte o



consume sustancias adictivas o alucinógenas, y a hacer efectivo el mandato que impone a toda persona el deber constitucional de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Normatividad Nacional

Para justificar el presente proyecto de acto legislativo, es importante hacer una revisión de las normas que, de una u otra forma, tanto a nivel interno como en el plano internacional, se ocupan de la protección de la salud, mediante la sanción o prohibición del consumo o porte de sustancias alucinógenas o adictivas.

*** Estatuto Nacional de Estupefacientes (ley 30 de 1986).**

La ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes tipifica los delitos relacionados con la producción y el tráfico de drogas ilícitas en Colombia, así como con la importación y uso de sustancias químicas para el procesamiento de alcaloides y de sustancias que producen adicción. En lo que tiene que ver con consumo, reglamenta las campañas de prevención y programas educativos para evitar el uso de drogas y dispone la creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes.



Es importante mencionar que esta ley ha sufrido varias modificaciones, entre ellas se destacan las realizadas por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-221 de 1994, la cual despenaliza el consumo y porte de la dosis personal, y las establecidas por el nuevo Código Penal del año 2000, que modifica de manera sustancial las sanciones penales y pecuniarias para los delitos relacionados con estupefacientes.

* **Código Penal**

El narcotráfico y el lavado de activos se encuentran reglamentados en el nuevo Código Penal, bajo el título XIII “*de los delitos contra la Salud*” y el título X “*Delitos contra el orden económico social*”. En el Capítulo 2, “*del tráfico de estupefacientes y otras infracciones*”, art. 375 del código, se tipifica como delito la siembra y la financiación de cultivos de los que puedan producirse drogas adictivas; en el art. 376 se penaliza el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; en el art. 377 se contempla la destinación ilícita de muebles e inmuebles en los que se elabore, almacene o transporte, venda o use drogas ilícitas; en el art. 378 se penaliza el estímulo al uso ilícito de dichas sustancias; en el art. 381 penaliza el suministro de drogas ilícitas a menores de edad; en el art. 382 se penaliza el tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos.



En estos Títulos se establecen las penas privativas de la libertad y las sanciones pecuniarias para estas actividades, las cuales oscilan entre cuatro (4) y veinte (20) años de prisión, y multas en cuantía entre dos (2) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

*** Otras normas relacionadas con el tema**

Existen otras disposiciones legales que complementan al Estatuto Nacional de Estupefacientes y al Código Penal. Entre éstas se encuentran las siguientes:

- **Decreto 1108 de 1994** *“por el cual se presentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”*. Este decreto establece la prohibición del uso de la dosis personal en lugares públicos, en establecimientos educativos, en presencia de menores de edad o mujeres embarazadas, en institución de la DNE sirve de enlace entre dicho organismo y las demás entidades tanto oficiales como privadas, encargadas de la prevención, control, represión y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia).
- **Decreto No 1943 de 1999** por el cual se modifica la estructura de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) y del Programa



Presidencial para el Afrontamiento del Consumo de Sustancias Sicoactivas (RUMBOS). A partir de la vigencia de este Decreto el Programa Presidencial RUMBOS asume las funciones en materia de prevención del consumo de sustancias psicoactivas; así mismo, dispone que la DNE continúe con las demás funciones relacionadas con las diferentes manifestaciones del problema.

- **Ley 745 de 2002** *“por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia”*.

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Un tratado primordial para Colombia en la lucha contra el tráfico, porte y consumo de sustancias alucinógenas y adictivas, es la Convención de Viena de 1988. Este acuerdo tiene como fin primordial fortalecer y complementar las medidas previstas en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Su misión es combatir la organización criminal del narcotráfico, para lo cual incorpora una metodología represiva tanto para los consumidores, distribuidores de insumo, productores y traficantes.



En el tema de los consumidores de estupefacientes, la Convención de Viena de 1988, asume una posición más fuerte con relación a las dos anteriores convenciones. El consumidor deja de ser un enfermo psiquiátrico, que requiere ayuda psicológica y social, para convertirse en una persona que merece ser sancionada. Es importante aclarar que se mantiene la libertad de penalizar o no el consumo; aún cuando esta actividad sea considerada un delito, los Estados miembros pueden reemplazar las acciones penales por medidas alternativas.

En cuanto a la producción y tráfico de drogas las condiciones son similares a las establecidas por las Convenciones de 1961 y 1971. En éstas se destaca el carácter ilegal que tienen dichas actividades y la necesidad de desarrollar la lucha contra las drogas bajo el marco de cooperación internacional. Uno de los retos que asumió esta Convención del 88 fue la de reglamentar cuidadosamente el lavado de activos.

*** Enfoque de los organismos internacionales frente a la prohibición del porte de sustancias alucinógenas o adictivas**

a) Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La política de la ONU en materia de drogas fue establecida de manera expresa en la Sesión Especial de la Asamblea General en Nueva York, en



Junio de 1998, reconocida posteriormente por la Resolución de la Asamblea General del 24 de enero de 2002. En esta Sesión Especial, los Estados miembros y la Organización de las Naciones Unidas hicieron una declaración política con la cual reafirmaron su compromiso con la reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas en el mundo. **La Declaración también obliga a los Estados a adoptar estrategias, programas y leyes concretas para la lucha contra las drogas ilícitas**, con el fin de reducir totalmente este problema para el año 2008.

Otro aspecto fundamental en esta Asamblea fue el establecimiento de un *“Plan de Acción”*, que contempla los principios rectores para la reducción de la oferta y la demanda. Por otro lado, se incorpora el término de equilibrio, en el sentido de reconocer la corresponsabilidad que existe entre países oferentes y demandantes, es decir, un marco de responsabilidad compartida.

Si se analizan las declaraciones, las acciones y los programas de la ONU, es posible concluir que **este organismo mantiene una filosofía prohibicionista, a través de la consolidación e institucionalización de una política punitiva, que se separa considerablemente de la idea de despenalización o legalización de las drogas ilícitas**. Es importante mencionar que la ONU no ha usado sus instrumentos de represión (sanciones) para influir sobre las políticas estatales de algún país en particular, en materia de drogas ilícitas.



b) Organización de Estados Americanos (OEA)

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha asumido un rol importante en la lucha de las drogas en el continente. Para cumplir con este papel creó tres instancias especializadas: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) y la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas (RETCOD).

La CICAD fue creada en 1986, por la Asamblea General en Guatemala, su objetivo primordial es eliminar el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas, al igual que velar por el cumplimiento del Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro. Por su parte, el OID cumple una función de apoyo, a través de la elaboración de instrumentos estadísticos sobre el tema para uso de la CICAD y de los Estados miembros. Por último, RETCOD busca dotar al continente de un sistema computarizado de comunicación eficaz, que permita a las diferentes entidades nacionales acceder a una información confiable e inmediata.

El objetivo de la OEA en este tema es atacar el problema de los estupefacientes de manera integral, basándose en el principio de la cooperación transnacional y a través del compromiso de los países



productores, como de los consumidores. Es importante destacar que en esta organización recae una gran responsabilidad internacional en la lucha contra las drogas ilícitas, ya que es en el continente americano donde se concentran las dos manifestaciones del problema: la oferta en el sur y la demanda en el norte.

Es posible concluir que la OEA tiene una filosofía clara, que consiste en una política prohibicionista, ya que todos sus esfuerzos se centran en la eliminación y castigo de todas las manifestaciones del problema, haciendo especial énfasis en la penalización al tráfico.

Fundamento y razón de ser del proyecto de acto legislativo

La norma que se propone adicionar el artículo 49 de la Carta, referido al derecho constitucional a la salud, pretende facultar al legislador para establecer sanciones no restrictivas de la libertad, en los casos de porte y consumo en lugares públicos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en la medida que resulte aconsejable para garantizar los derechos de la población, particularmente la salud pública, así como el deber que toda persona tiene de procurar el cuidado de su salud.

De manera que lo que se pretende con esta propuesta de reforma constitucional no es atentar contra la voluntad del individuo en la elección de su manera de ser y de proyectarse en sociedad, sino, de una parte, garantizar



el mandato que le impone al Estado adoptar acciones para proteger la salud de las personas, en este caso, el de quienes incurren en el porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso personal, facultando al legislador para que establezca sanciones no privativas de la libertad a quienes incurran en la mencionada conducta, y de la otra, imponiendo a la persona el deber que le corresponde de procurar el cuidado de su salud y la de su comunidad.

Esta problemática requiere, según ha demostrado la práctica cotidiana de herramientas normativas para sancionar, si el legislador lo considera oportuno, y a partir de la política criminal definida por el Estado, comportamientos de tráfico y porte ilegal de las mencionadas sustancias, se insiste, con medidas no privativas de la libertad.

Lo que la ley prohíbe es que a una persona se le castigue por lo que posiblemente hará, y no por lo que efectivamente hace. Por consiguiente, si el legislador estima, facultado por la Constitución, como se pretende con el presente proyecto de acto legislativo, que debe sancionar el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas por atentar contra el derecho a la salud, bien puede hacerlo, pues no se está frente a lo que “posiblemente” se hará, sino al hecho mismo, cual es la conducta del porte ilegal para uso personal que atenta contra el derecho constitucional fundamental a la salud, por lo que pueden ser jurídicamente exigibles.



Por ello, estima el Gobierno que sí se compadece con nuestro ordenamiento básico, y particularmente con la garantía de los principios constitucionales, dentro de los cuales subyace el de la protección de los derechos fundamentales, como el de la salud, al igual que con el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, que se faculte al Congreso para que adopte medidas que se encaminen a la protección de ese derecho y deber, amenazado o vulnerado, según el caso, por una conducta que, como el porte o el consumo en lugares públicos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en sí misma incumbe a toda la sociedad, al Estado y por supuesto, a quien la observa.

El Estado y la sociedad toda, deben dirigir sus acciones a la protección de la población, con miras a garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad.

La inclusión en el texto constitucional de una previsión explícita que permita tomar este tipo de medidas es expresión frente de una política estatal con fundamento en la Constitución Política, y que está orientada a asegurar el bienestar físico y desarrollo sano de la población.

Por esta razón y para evitar que la falta de sanción –con penas no privativas de la libertad- al porte o consumo de estas sustancias estupefacientes o



psicotrópicas siga produciendo graves efectos en la salud, es por lo que se plantea adicionar al texto del actual artículo 49 de la Carta Política, otorgándole al legislador la facultad para establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes porten o consuman en lugar público sustancias estupefacientes o sicotrópicas para uso personal, en la medida en que aquellas resulten aconsejables para garantizar los derechos individuales y colectivos, como el de la salud, así como en especial, para que se haga efectivo el deber que toda persona tiene, en desarrollo de los artículos 49 y 95 de la Carta Política, de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Y, para darle un sentido de eficacia y pertinencia a estas medidas protectoras de la salud, se le señala al Estado la obligación de desarrollar una activa campaña de prevención contra la drogadicción y la recuperación de los adictos.

No cabe duda, que un Estado debe tener la posibilidad de limitar o sancionar no sólo, como lo hacen las normas penales, el tráfico, transporte y venta, sino en especial, el consumo en lugar público de estupefacientes y psicotrópicos cuando ese consumo, particularmente referido al uso personal, amenace el interés común, o atente contra los derechos del otro o aún contra sus propios derechos, como lo sería, poner en riesgo la salud de la propia persona que incurre en el consumo de estas sustancias,



siendo mandato constitucional el que la persona procure el cuidado de su propia salud y la de la comunidad.

Encuentra el Gobierno Nacional, que si bien la norma del artículo 49 actualmente vigente se ocupa de consagrar la garantía a toda persona de su derecho al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, imponiendo obligaciones al Estado para su satisfacción conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, no deja de lado la responsabilidad correlativa, que a título de deber le corresponde a la persona misma, en cuanto sujeto de derechos y deberes lo es, y como miembro de la sociedad, cuando le impone procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Sin embargo, la norma carece de un mandato expreso que faculte al legislador para establecer sanciones a quienes porten o consuman en lugares públicos, sustancias estupefacientes o sicotrópicas para uso personal, en cuanto hacerlo puede poner en grave riesgo la salud de la persona y la salud de la comunidad. Razón por la que el Gobierno Nacional, consciente de la problemática actual y de la necesidad de adoptar acciones y medidas para la protección de la salud de la persona, como de la salud pública, somete a consideración del constituyente secundario en cabeza del H. Congreso de la República, el presente proyecto de acto legislativo.



En efecto, sabemos que la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas, no solo en el resto del mundo sino en nuestro propio suelo, financian el terrorismo en Colombia como su principal fuente de ingresos y, de paso, financian la violencia terrorista; promueven los desplazamientos, la explotación de campesinos y la violación de los derechos humanos por cuenta de los grupos terroristas y de delincuentes que se lucran del narcotráfico; daña de manera terrible e irreversible el medio ambiente; y se constituye en amenaza para las instituciones políticas y democráticas colombianas, entre otras consecuencias.

Todo esto constituye una clara afectación al interés común, superior al interés particular. Cualquier libertad individual tiene como límite el interés común y mientras las causas que amenazan el interés común persistan ligadas al porte y consumo de drogas, un Estado puede limitar o restringir dicho porte y consumo (en lugares públicos).

En efecto, en tiempos recientes, Colombia ha sido testigo del crecimiento de los grupos ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva sino también de manera extensiva. Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de los actores violentos en



técnicas terroristas, el tráfico de sustancias químicas y las nefastas prácticas de lavado de activos.

El crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, ha sido la principal causa de la expansión de los grupos terroristas y aquellos al margen de la ley. A partir de 1995, tanto los primeros como el número de hombres armados se han multiplicado año tras año. Las rentas originadas por los cultivos ilícitos, la producción de drogas ilícitas y su comercialización y tráfico han permitido el incremento de personal y capacidad logística de los grupos violentos, jalonando su expansión y multiplicando su capacidad destructora. Sin duda, la derrota de los violentos no será posible si no se eliminan las rentas que los nutren y multiplican.

Según el estudio Repercusiones Económicas e Institucionales del Tráfico de Drogas, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, “Cualquier evaluación objetiva del tema tiene que concluir en que, más allá de algunos beneficios económicos de corto plazo, Colombia es quizás la principal víctima del negocio de las drogas ilegales”.

La inserción creciente del narcotráfico en el país ha proporcionado una fuente abundante y estable de financiación que permitió a los grupos armados ilegales incrementar su pie de fuerza y expandir sus actividades militares, de acuerdo con lo manifestado al principio del documento. La protección de



mayores extensiones de cultivos ilícitos por parte de las organizaciones armadas y el control del comercio local de la droga, incrementó la producción bruta de cocaína.

Así, esta actividad se constituyó en una de las principales fuentes de recursos para estas organizaciones. Se estima que entre 1991 y 1996, US\$ 470 millones que representan el 41% de los ingresos de las FARC provino del negocio ilegal de las drogas. Hoy en día se estima que más del 70% del negocio del narcotráfico es controlado por las FARC, negocio que sobre la base de la producción de 776 toneladas de cocaína, potencial estimado para el 2005, pudo significar el movimiento ilícito de cerca de US\$ 11.500 millones sólo en Colombia, calculando el precio promedio de un kilo de cocaína en puerto de salida colombiano, cifra que debe encender todas las alarmas de la amenaza que constituye ese poder económico en manos de los terroristas enemigos de la democracia, las instituciones nacionales y los ciudadanos.

En términos de costos, el problema de las drogas ilícitas le ha significado al país, desde 1995, costos aproximados de \$11,38 billones de pesos⁷, equivalentes a un 1,08% anual del PIB de 2000. Este costo incluye, entre otros, la pérdida de productividad de los consumidores, pérdida de capital humano por muertes prematuras a causa de las drogas, factores utilizados en

⁷ Correspondiente a 5.690 millones de dólares.



la producción de estupefacientes y gastos del Gobierno en la ejecución de la política antidrogas⁸.

Finalmente, pero no menos preocupante, es el daño ambiental causado por los cultivos ilícitos, su conservación y la transformación de esos cultivos en drogas ilícitas. En Colombia se encuentra una gran diversidad de ecosistemas, hecho que junto con otras variables determina la existencia de la extraordinaria variabilidad de especies vegetales y animales, por esta razón el Gobierno colombiano ha determinado que aproximadamente nueve millones de hectáreas que representan cercana al 10% del territorio nacional hayan sido establecidas como áreas de protección especial.

Dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia se encuentran 42 áreas bien definidas y protegidas por el Estado, las cuales comprenden 34 parques nacionales naturales, nueve santuarios de flora y fauna, dos reservas naturales, un área natural única y una Vía de Parque. Los 34 parques fueron establecidos con base en criterios técnicos y científicos, que resguardan ecosistemas representativos de la biodiversidad colombiana, por lo tanto, su preservación es fundamental para el futuro económico y ecológico del país.

⁸ Entre 1995 a 2004, el acumulado de gastos directos del Estado colombiano en la lucha contra las drogas ascienden al equivalente a US\$ 2.622 millones de dólares de 2004.



Estas áreas se encuentran amenazadas no sólo por la tala de sus bosques para la extracción de maderas y establecimiento de ganadería, sino que en los últimos años, se ha incrementado la violencia generada por la confrontación armada entre las organizaciones ilegales que los han utilizado como refugio o corredores para el transporte de material bélico y drogas ilícitas.

En forma desafortunada la demanda de drogas ilícitas es tan grande que continuamente los productores de coca buscan áreas donde implementar sus cultivos procurando a toda costa evitar la acción de las autoridades. Lamentablemente desde el 2000 comenzaron a implementar cultivos en las áreas de Parques Nacionales Naturales, sin importar el daño irreparable que ocasionan a estos ecosistemas frágiles, muchas veces únicos en el planeta y de gran importancia ambiental no solo para los colombianos de hoy, sino para las generaciones futuras y para la humanidad en general.

Se debe tener en cuenta que las actividades que se desarrollan para implementar los cultivos son siempre las mismas, independientemente del tipo de área en la cual se esté trabajando. Por esta razón, en los parques nacionales también se inicia el cultivo con la tala y quema de los bosques, la introducción de cantidades enormes de agroquímicos y de sustancias químicas industriales.



De acuerdo con el Censo de Cultivos de Coca en 2005, elaborado por Naciones Unidas – Proyecto SIMCI, en 12 de los 51 Parques Nacionales Naturales de Colombia se censaron un total de 6,100 ha de cultivos de coca, representan el 0.05% del área total de los parques y el 7% del área total de coca cultivada en el país.

Así las cosas, Colombia reclama de manera enfática de los países **consumidores** de drogas ilícitas producidas en nuestro país un mayor compromiso de su parte en materia de sanción al porte y consumo de drogas como parte del principio de Responsabilidad Compartida previsto en las convenciones internacionales. Sería coherente con el mensaje que se maneja en el orden internacional asumir dentro de nuestra legislación la misma actitud en contra del porte y consumo, según el cual la demanda de las drogas producidas en nuestro país es la causa de la oferta con todas sus implicaciones en términos de daño para nuestra nación. No acoger la esta argumentación, dejaría sin soporte la posibilidad de que Colombia haga este reclamo en el mundo entero.

De los Honorables Congresistas

Carlos Holguín Sardi
Ministro de Interior y de Justicia