

3 de septiembre de 2024, Bogotá D.C.

Honorable Representante  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes

**Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 225 de 2023 Cámara  
“Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una  
política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias  
psicoactivas y se dictan otras disposiciones”.**

Apreciado Dr. Lacouture,

Elementa DDHH es un equipo multidisciplinario y feminista de la sociedad civil que, desde un enfoque de investigación socio-jurídico, busca aportar a la consolidación de políticas de drogas que pongan en el centro de sus estrategias a las personas y sus derechos humanos. En el último tiempo hemos tenido la oportunidad de acompañar a nivel técnico los esfuerzos de los actores del Estado que, mediante la toma de decisiones; los escenarios de cooperación internacional; y los proyectos de ley y las sentencias, aportan a desmontar el sistema de prohibición de drogas y subsanar sus impactos. Asimismo, hemos tenido la oportunidad de elaborar evaluaciones de la implementación de las políticas nacionales sobre drogas, diagnósticos de derechos humanos sobre personas que hacen uso de sustancias psicoactivas en entornos urbanos, y guías para la eliminación de narrativas cargadas de estigmas, discriminación y violencia sobre personas que se relacionan con las drogas.

Teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa está a punto de cursar su segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, de manera atenta, por parte de Elementa DDHH, procedemos a dar concepto sobre el Proyecto de Ley No. 225 de 2023 Cámara - “Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas, y se dictan otras disposiciones”.

Colombia ha sido uno de los países que mejor ha seguido el recetario de políticas que ofrece el sistema de prohibición de drogas. Desde la militarización y la erradicación de cultivos, pasando por la criminalización de la cadena doméstica de drogas, hasta el despliegue de las narrativas oficiales sobre la “amenaza” de las drogas ilegalizadas, el laboratorio de experimentación colombiano ha probado todas las estrategias de prohibición para ganar “la guerra contra las drogas”.

No obstante, el camino de fracasos frente a la eliminación de usos no médicos o científicos de las drogas ha hecho mella en la construcción de nuevos desarrollos para el abordaje del

fenómeno de las drogas. Por lo que, en el último tiempo, hemos sido testigos de un cambio que incluye debates del nivel de pensar una regulación legal estricta para el abastecimiento de sustancias psicoactivas como el cannabis o la cocaína, y la reducción de riesgos y daños como la alternativa principal para la atención de usos<sup>1</sup> no problemáticos de sustancias en adultos.

**El Proyecto de Ley 225 de 2023 sintetiza uno de los puntos más altos hasta el momento de la crítica a la prohibición en el manejo de los consumos de sustancias psicoactivas.** Este proceso comenzó con la declaración de inexequibilidad de las medidas punitivas sobre el uso personal de drogas en el Estatuto Nacional de Estupeficientes de 1984, a partir de un desarrollo jurisprudencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política. Continuó en el 2009 con la decisión del legislativo de incluir en el artículo 49 de la Constitución Política que el uso de drogas para fines no medicinales o científicos es un asunto de salud pública. Y finalmente, alcanzó su estado normativo actual con la Ley 1556 de 2012, que desarrolló el artículo 49 de la Constitución y representa un primer paso en el reconocimiento de los usos de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública.

El Proyecto de Ley 225 de 2023 también **está en sintonía con las disposiciones internacionales más recientes sobre el uso adulto de sustancias psicoactivas.** En 2019, ONUSIDA, PNUD y la OMS emitieron directrices<sup>2</sup> que subrayan la necesidad de que los Estados armonicen sus políticas de fiscalización de drogas, asegurando al mismo tiempo la protección de los derechos humanos. Las directrices señalan que, para los Estados, es una obligación derivada de las normas de derechos humanos, implementar mecanismos para el acceso a servicios, bienes, instalaciones e información en reducción de daños, los cuales deben ser adecuadamente financiados, incluir enfoques diferenciales, acorde con los derechos fundamentales y respetuosos de la dignidad humana.

Así mismo, en el mes de marzo, en la sesión 67 de la Comisión de Estupeficientes se emitió una resolución<sup>3</sup> en la que se invita a los Estados miembros a desarrollar e implementar medidas de reducción de daños orientadas a la minimización de las consecuencias adversas para la salud pública y la sociedad, derivadas del uso de drogas con fines no médicos o científicos. Igualmente, se hace un llamado a innovar en los acercamientos a las sustancias psicoactivas desde este enfoque, señalando a su vez medidas como el análisis de drogas, la distribución de naloxona para la reversión de sobredosis, el uso de la metadona para el desescalamiento de condiciones de dependencia, los servicios de salud mental y otras basadas en la evidencia científica.

---

<sup>1</sup> Aunque reconocemos las diferentes connotaciones del uso de términos cuando se habla de drogas, a lo largo del concepto se usan los términos “uso” y “consumo” de manera indiscriminada.

<sup>2</sup> PNUD, ONUSIDA, 2019, “Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas”. Disponible en: [Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo \(undp.org\)](#)

<sup>3</sup> Commission on Narcotic Drugs, 2024. “Preventing and responding to drug overdose through prevention, treatment, care and recovery measures, as well as other public health interventions, to address the harm associated with illicit drug use as part of a balanced, comprehensive, scientific evidence-based approach, in accordance with domestic law and circumstances”. Disponible en: [ECN72024\\_L5\\_Rev2\\_english.pdf \(unodc.org\)](#)

El Proyecto de Ley 225 de 2023 resulta profundamente significativo debido a que profundiza en el abordaje del uso de sustancias psicoactivas (SPA) desde la salud pública. **En ese sentido, desde Elementa DDHH queremos resaltar seis elementos claves:**

1. El proyecto amplía la población objetivo en el abordaje de salud, que según la Ley 1566 de 2012 se limita únicamente a personas con algún nivel de consumo problemático o dependencia de sustancias psicoactivas. No obstante, el proyecto reconoce que esta delimitación es insuficiente, y va más allá al contemplar al reconocer que existen personas con usos no problemáticos o dependientes que, en ejercicio de su autonomía personal, no desean cesar su consumo, pero que aún requieren estrategias basadas en la evidencia científica para el cuidado de su salud y el respeto de sus derechos.
2. El proyecto ofrece una comprensión más profunda del proceso de atención en salud para personas que usan SPA. Aunque la Ley 1566 de 2012 incluye disposiciones para una atención integral y enfatiza la importancia de centrar las intervenciones en la dignidad de las personas, esta ley no considera que ciertos enfoques en salud pueden orientarse hacia objetivos distintos a la cesación absoluta del uso de drogas. Además, que no todo consumo de drogas implica una pérdida de autodeterminación en la persona usuaria, lo que históricamente ha acarreado la consecuencia de que terceros como el Estado o la familia asuman un rol de tutor.

Por el contrario, el proyecto de ley parte de la premisa de que una vasta cantidad de personas que hace uso de SPA, en el marco de su agencia y ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, no desea eliminar su actividad. Reconociendo que la autonomía personal implica que cada individuo debe decidir sobre los asuntos que le conciernen, cualquier intervención en sus decisiones representa un despojo de su condición ética, reduciéndola a fines externos. Cuando el Estado acepta que la persona debe decidir sobre lo más esencial de su vida -el sentido de su existencia y lo que considera bueno o malo, siempre que su elección no cause daño a otros<sup>4</sup>- la institucionalidad debe responder reconociendo ese derecho, aplicando medidas progresivas, suficientes y satisfactorias, sin imponer la cesación del consumo.

3. El proyecto de ley complejiza la noción de salud pública al ponerla en interrelación con los principios de los derechos humanos para el abordaje del uso de sustancias psicoactivas. Esto implica reconocer la necesidad de integrar la reducción de riesgos y daños en las políticas públicas de salud, destacando la protección de la integridad y los derechos de las personas que consumen sustancias psicoactivas. Lo que requiere un diálogo constante entre las intervenciones de salud dirigidas a las personas usuarias de drogas y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que incluyen el principio de no discriminación, el respeto a la autodeterminación personal, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, la protección contra tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a beneficiarse del progreso científico, incluyendo los avances interdisciplinarios en el abordaje del uso de drogas, entre otros.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. MP. Carlos Gaviria Díaz. Sentencia C-221 de 1994.

4. El Proyecto transforma las intervenciones en salud dirigidas a personas usuarias de drogas en acciones basadas en los resultados de investigaciones y en la realidad cotidiana del consumo de sustancias psicoactivas. Esto conlleva, por un lado, a desdibujar las distinciones entre sustancias psicoactivas legales e ilegales, permitiendo responder de manera proporcional a los impactos que las drogas, en general, ocasionan. Por ejemplo, al reconocer que el alcohol es una de las sustancias de mayor impacto a nivel personal y social, se debe dar un capítulo especial para la atención en términos de reducción de riesgos y daños. Asimismo, el proyecto identifica que los eventos masivos y los establecimientos nocturnos son contextos donde las afectaciones a la salud por el consumo de drogas son frecuentes, por lo que es crucial incluir disposiciones específicas para garantizar el cuidado de la salud de las personas en estos espacios.
5. El proyecto se basa en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, enfocándose en la reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo de SPA y su impacto en la salud pública. Esto se hace evidente en el énfasis que hace el proyecto a la reducción de daños en la persona consumidora, la descriminalización y la protección social de las personas que usan drogas. Además, se construye sobre las disposiciones del Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, que orienta la política hacia el fortalecimiento de la cultura de la vida y la salud, reconociendo los impactos de los patrones de conducta relacionados con el uso de drogas. El plan también subraya la necesidad de promover factores protectores y prevenir factores de riesgo para el cuidado de la salud. Finalmente, el proyecto se alinea con la Política Nacional de Drogas 2023-2033, en particular con el eje de “consumo de sustancias psicoactivas desde el cuidado integral, la salud pública y los derechos humanos”, estableciendo como objetivo avanzar en estrategias de reducción de riesgos, daños y estigmas asociados al uso de estas sustancias.
6. El Proyecto de Ley reconoce la importancia de la producción del conocimiento alrededor del uso de drogas, así mismo, reconoce los adelantos realizados por la sociedad civil y la academia en instancias previas a la elaboración de la política pública. Lo que resulta clave en la medida en que una de las orientaciones clave del proyecto es responder a la realidad cotidiana del uso de drogas, permitiendo aprovechar los avances investigativos respecto de elementos como las trayectorias de consumo, las prácticas colectivas de uso de drogas, los policonsumos, el *set* y el *setting*<sup>5</sup> previo a una experiencia con sustancias psicoactivas, entre otras.

**En adición a lo anterior sobre los aspectos destacados del Proyecto de Ley 225 de 2024, creemos que se podrían añadir elementos que lo enriquecerían y contribuirían a obtener resultados más satisfactorios en las políticas de reducción de riesgos y daños.** Por lo tanto, sugerimos incluir lo siguiente:

1. Es necesario que la ley que abre las puertas para el cuidado en salud en el uso de drogas sea también una ley para el cuidado quienes ejercen el cuidado, especialmente, para

---

<sup>5</sup> La actitud y el entorno.

dispositivos de base comunitaria. Debido a los rezagos de la normatividad punitiva en el país, los actores de la sociedad civil que han promovido estrategias de reducción de riesgos y daños se han visto en ocasiones perseguidos por las autoridades. Lo anterior significa que la normativa debería incluir la salvaguarda de los actores de la sociedad civil frente a las acusaciones de “incitación” o “promoción” del consumo, así como las posibles implicaciones administrativas o penales.

2. Consideramos esencial que el Proyecto de Ley se articule con el “Eje Tejedor” número 7 de la Política Nacional de Drogas 2023-2033: Cambio de Narrativas. Esto es fundamental, dado que las narrativas asociadas al uso de drogas con fines no médicos o científicos han fomentado discursos criminalizadores, discriminatorios y estigmatizantes hacia las personas que usan drogas. Esta situación implica reconocer que dichas narrativas, por un lado, han etiquetado a los usuarios como sujetos amenazantes, legitimando la aplicación de mecanismos sociales de exclusión. Por otro lado, han cargado de prejuicios a quienes se relacionan con las drogas, basados en su condición de clase, raza, edad, sexo y/o género. Además, la inclusión del factor narrativo en la política implica un enfoque más integral de reducción de riesgos y daños, que reconozca las narrativas derivadas del sistema de prohibición como un desencadenante de riesgos y daños a nivel social.
3. Creemos de alta importancia la inclusión y desarrollo dentro del Proyecto de Ley 225 de 2024 de un enfoque de género que permita evidenciar y atender las diversas vulneraciones que enfrentan las personas en función de su género. Esto se aplicaría directamente, aunque no de manera exclusiva, a mecanismos de protección colectiva, rutas de atención y respuesta temprana, y protocolos de cuidado. Lo anterior en procura del desarrollo de programas y proyectos que respondan a las dinámicas y necesidades específicas de las mujeres y personas con orientaciones diversas, lo que, por ejemplo, implicaría, poner sobre la mesa la discusión de la sumisión química y los mecanismos de prevención. Aunque entendemos que los detalles de las políticas y programas serán abordados en futuras reglamentaciones, resulta imprescindible establecer desde ahora la importancia de que estos se formulen con un enfoque de género.
4. Estimamos adecuado que el Proyecto de Ley 225 de 2024 refuerce el enfoque comunitario inherente a los desarrollos prácticos y teóricos de la reducción de riesgos y daños. Esto implica devolver a las personas que usan drogas la agencia que les ha sido arrebatada por el sistema de prohibición, reconociéndolos como actores clave en la mitigación de los impactos generados por el uso de drogas en sus entornos, así como en su papel como agentes de cambio dentro de sus comunidades. Lo anterior no es ajeno a los avances a nivel nacional, pues ya hay avances frente al reconocimiento de los dispositivos de base comunitaria y su papel para el fortalecimiento de los proyectos y programas de reducción de riesgos y daños.
5. La sociedad civil valoraría positivamente su inclusión en todas las fases de la política pública de reducción de riesgos y daños para los usuarios de drogas. Esto implicaría incorporar a este actor social en las herramientas de seguimiento e información de la

política. Además, permitiría que las fuentes oficiales de información adopten una política de datos abierta y actualizada en tiempo real.

6. Consideramos que es importante sensibilizar a los actores policiales sobre las estrategias de reducción de riesgos y daños en salud. Esto teniendo en cuenta que son los actores del Estado quienes tienen, en una buena proporción de casos, el primer contacto con personas usuarias de sustancias psicoactivas. No obstante, el Proyecto también debe contemplar la progresiva exclusión de la participación de la policía en asuntos de uso de drogas, específicamente en situaciones en las que esta práctica no esté poniendo en riesgo los derechos tutelados de terceros ni tampoco implique un daño grave e inminente a la salud de la persona o personas que estén haciendo uso de sustancias.

Para concluir, desde Elementa DDHH agradecemos la invitación a brindar nuestro concepto sobre el Proyecto de Ley No. 225 de 2023. Esperamos que nuestros comentarios contribuyan a enriquecer el debate legislativo y permitan realizar ajustes sensatos y democráticos. Asimismo, confiamos en que nuestros aportes sean considerados para que este proyecto responda al momento histórico de transición hacia políticas más humanas con las personas usuarias de drogas, así como a las necesidades de la política pública en salud para los usuarios y usuarias de sustancias psicoactivas.

Atentamente,

**Esteban Linares Sanabria**

Investigador  
Elementa DDHH

**Paula Aguirre Ospina**

Directora de la Oficina en Colombia  
Elementa DDHH