



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 806

Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 54 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2020 SENADO

Por medio del cual se establece el marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto proteger la soberanía nacional y los derechos fundamentales de los colombianos a una vida digna, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, de conformidad con la Constitución Política de Colombia. A través de la creación de un marco regulatorio para el cultivo, transformación, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, enajenación a cualquier título, suministro, financiamiento, distribución, consumo, porte y posesión de la hoja de coca, de sus derivados y de los productos que la contengan, se busca contribuir de manera significativa a la reducción de los daños sociales, ambientales y económicos causados por el narcotráfico, el monocultivo de coca en condiciones indebidas y la lucha contra las drogas; garantizar la protección de los Derechos Humanos, especialmente de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a la promoción y consumo de sustancias psicoactivas; incentivar los usos médicos, nutricionales, e investigativos de la hoja de coca y sus derivados; fomentar el desarrollo rural; proteger el medio ambiente; reconocer los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre la hoja de coca y salvaguardar los usos tradicionales y ancestrales

de las comunidades, como manifestaciones de su identidad cultural y de su autonomía.

Artículo 2°. *Principios.* La presente ley, así como las medidas que se derivan de ella y la regulación de la hoja de coca y sus productos derivados, deberán interpretarse a la luz de los siguientes principios:

1. Defensa de la soberanía nacional.

Se deberá, en todo momento, defender los intereses de Colombia y proteger a las personas y las comunidades en sus libertades y derechos, así como en su integridad, a fin de velar por el Estado Social de Derecho, el imperio de la ley y para contribuir, desde la perspectiva nacional, a la mejor interpretación y realización de los intereses de la Comunidad Internacional.

2. Reducción del daño causado por el narcotráfico, el cultivo en condiciones indebidas y la guerra contra las drogas.

Se propenderá por la reducción de la violencia y la corrupción y, en general, del daño social y económico generado por la ilegalidad del mercado de sustancias psicoactivas y los flujos financieros ilícitos que genera y promover la integridad y la vigencia de las instituciones, el orden económico y la paz social.

3. Desarrollo rural integral.

Se fortalecerá la economía familiar, campesina y comunitaria y contribuir a mejorar la calidad de vida y estabilizar los ingresos de las familias y las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que explotan económicamente el cultivo de la hoja de coca.

4. Dignidad humana.

Se respetará el marco exhaustivo de los principios de universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de los derechos humanos.

5. Derecho a la salud.

Se garantizará el derecho a la salud, velando por el acceso a los servicios de los establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de los programas de salud destinados a reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al uso problemático de los derivados psicoactivos de la hoja de coca.

6. Tipología del consumo.

En el diseño y la implementación de programas y políticas de salud pública, se tendrán en cuenta los distintos tipos de consumo de los derivados psicoactivos de la hoja de coca, dándole tratamiento diferenciado y específico a cada persona según sus características y necesidades.

7. Accesibilidad.

Los establecimientos, bienes y servicios de salud destinados a reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al uso problemático de los derivados psicoactivos de la hoja de coca deberán ser accesibles para las personas que los requieran. La accesibilidad presentará tres dimensiones superpuestas:

- a. No discriminación: se deberá garantizar a cultivadores de la hoja de coca reglamentados y a usuarios de derivados psicoactivos de la hoja de coca el ejercicio de los derechos, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, posición económica, discapacidad, edad, estado civil, orientación e identidad sexual, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y social, o de cualquier otra índole.
- b. Accesibilidad y asequibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud móviles y fijos destinados a reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al uso problemático de los derivados psicoactivos de la hoja de coca deberán estar al alcance de las personas en el territorio nacional. En donde se encuentren, deberán servir a las comunidades, en especial a grupos vulnerables o marginados, como poblaciones indígenas y afrodescendientes, mujeres, niños, adolescentes, personas mayores y personas en condición de discapacidad.

Los pagos por servicios de atención de la salud deberán basarse en el principio de igualdad de derechos, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todas las personas, principalmente de los grupos socialmente vulnerables.

- c. Acceso a la información: comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sustentada en evidencia relacionada respecto al daño social relacionado con el uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca, sin menoscabar la privacidad de las personas.

8. Calidad.

Los establecimientos, bienes y servicios de salud destinados a reducir los riesgos y mitigar los daños

asociados al uso problemático de los derivados psicoactivos de la hoja de coca deberán satisfacer estándares de calidad científica y médica, y cumplir los requisitos de sanidad y salubridad.

9. Autodeterminación de las personas en el marco de la Constitución.

Se reconoce y protege el derecho de las personas a adoptar sus propias decisiones relacionadas con el uso de la hoja de coca y sus derivados, respetando la capacidad de proponerse y alcanzar su propio potencial humano, su sentido de la dignidad y su derecho a adoptar las decisiones que condicionan su manera de vivir. Esto, siempre y cuando no se menoscabe el derecho de terceros.

10. Justicia social a través de las medidas afirmativas.

Se implementarán políticas públicas dirigidas a los grupos sociales, étnicos y minoritarios, que históricamente han sufrido discriminación y pobreza a causa de políticas prohibicionistas asociadas a la hoja de coca y a sus derivados. Políticas que ofrezcan, entre otros beneficios, el acceso a recursos y servicios que permitan mejorar su calidad de vida y propicien su buen vivir.

11. Enfoque de género.

Deberá garantizarse tratamiento igualitario y prioritario para mujeres, miembros de la comunidad LGBTI, minorías, y otras poblaciones que están en desventaja en la sociedad, que permita superar la afectación de la que han sido víctimas en el marco de la guerra contra las drogas por su condición de género y tendrán tratamiento prioritario en la política de regulación de la hoja de coca y sus derivados.

12. Enfoque étnico.

La política regulatoria de la hoja de coca y sus derivados reconocerá el estrecho vínculo tradicional y ancestral entre la planta de coca y la cultura indígena en sus múltiples dimensiones (medicinal, estético, agroindustrial, alimenticio, espiritual o ritual, entre otros), siendo este una expresión del derecho a la identidad cultural y a la autonomía reconocidos por la Constitución. Por tanto, respetará el cultivo, uso y consumo de la planta por parte de las comunidades indígenas en el marco de su autogobierno, protegerá los derechos derivados de este conocimiento tradicional, y respaldará las iniciativas de economía propia basadas en la comercialización de la hoja de coca y su transformación no psicoactiva.

Asimismo, debido a la afectación de la que fueron víctimas las comunidades afrodescendientes en el marco de la guerra contra las drogas, estas recibirán un tratamiento preferencial en la política de regulación de la hoja de coca y sus derivados.

En todo caso, los aspectos de esta regulación y sus desarrollos que sean susceptibles de afectar o comprometer intereses propios de los pueblos y comunidades étnicas estarán sometidos al deber de consulta previa, libre e informada y deberán respetar los derechos a la autodeterminación, autogobierno

y participación en la toma de decisiones que les incumben.

13. Lucha contra los eslabones más fuertes del narcotráfico.

El Estado deberá diseñar e implementar estrategias y acciones para reducir el narcotráfico y la incidencia y las afectaciones de sus rentas ilícitas y su accionar violento, depredador y corruptor.

14. Sujetos de especial protección.

Se garantizarán los derechos de los niños, niñas y adolescentes, previniendo y restringiendo su acceso a los derivados psicoactivos de la hoja de coca a través de estrategias de prevención, basadas en la evidencia científica, la pedagogía, la motivación y promoción de los derechos humanos.

15. Protección ambiental.

En el cultivo y producción de la hoja de coca y sus derivados se implementarán programas y políticas que disminuyan los impactos negativos en el ambiente.

16. Participación significativa.

Las personas y las comunidades, en especial los cultivadores de hoja de coca y los usuarios de la hoja de coca y sus derivados, deberán ser tenidas en cuenta en el diseño, implementación y evaluación de la regulación del mercado de los derivados psicoactivos de la hoja de coca. En particular, deberán tener acceso a la información, el conocimiento y las opiniones de la comunidad científica sobre la materia.

17. Desarrollo del Acuerdo de Paz.

La interpretación, así como las medidas adoptadas que se deriven de esta ley deberán ser consistentes y propiciar la efectiva implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Estado colombiano y las Farc-EP, en particular, en lo concerniente a la Reforma Rural Integral y a los Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.

18. Fundamento en la evidencia.

Las acciones que se adelanten en materia de uso de la hoja de coca y sus derivados deberán estar basadas en evidencia, con fundamento en el conocimiento científico, validado y evaluado por instituciones competentes.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

Amediero: es aquel cultivador que, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio, y con el ánimo de obtener ganancias mutuas, realiza en dicho lugar las actividades de cultivo, conservación o financiación de planta, semillas o estacas de las cuales pueden producirse sustancias declaradas ilícitas.

Campesino: el campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina,

establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada a la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a estas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y excedentes con los cuales participa en el mercado local, regional y nacional. Para los efectos de la presente ley, y siempre y cuando no suponga la restricción de derechos más amplios, los indígenas y afrodescendientes que cumplan las características aquí descritas también serán incluidos en el estatus de campesino.

Coca: cualquier especie de planta del género *Erythroxylum*.

Cocaína o benzoilmetilecgonina: alcaloide que se obtiene de las hojas de coca o que se sintetiza a partir de la ecgonina o sus derivados.

Comercio justo y sostenible: se entiende como las prácticas de producción y comercialización que respetan criterios relacionados con el cuidado del medio ambiente, las ganancias justas en toda la cadena de valor, el trabajo inclusivo y la dignidad humana.

Consumo problemático: uso de sustancias psicoactivas derivadas de la hoja de coca que la persona y su entorno reconocen que provoca trastornos en su salud biológica, psicológica, emocional o social; en la funcionalidad de su familia, escuela, trabajo; en su economía; con la comunidad en la que vive; o con la ley.

Consumo funcional: uso de sustancias psicoactivas derivadas de la hoja de coca que permite a las personas consumidoras experimentales, recreativas y habituales desempeñarse personal, familiar y socialmente, sin mayores dificultades de tipo psicológico, biológico, intelectual y productivo.

Cosecha: recolección de la hoja y semillas producto del cultivo de la planta de coca.

Control social comunitario: es el sistema de control interno que ejercen las comunidades y las organizaciones sociales cultivadoras de la hoja de coca que coadyuvan a lograr los fines de la presente ley, sin perjuicio al control y a las sanciones que le corresponden al Estado.

Cultivador: es aquella persona que ostenta una relación jurídica, formal o precaria, sobre un predio rural donde realiza, por cuenta propia o de manera colectiva, las actividades de cultivo, conservación, producción de semillas o estacas de la hoja de coca. El término abarca a las personas y comunidades indígenas cultivadoras de hoja de coca.

Cultivo: actividad destinada a la siembra y cosecha de la hoja de coca.

Derivados no psicoactivos o poco psicoactivos de la hoja de coca: alimentos, bebidas o cualquier otro producto o sustancia derivados o a base de la hoja de coca que al ser consumido o introducido

en el organismo vivo no genera riesgo de producir dependencia ni tolerancia; ni altera la acción psíquica; ni ocasiona un cambio significativo en la función del juicio, ni del comportamiento ni del ánimo de la persona. Dentro de esta categoría se incluyen los productos o sustancias a base de la hoja de coca destinados a usos rituales, medicinales o culturales de comunidades indígenas y de uso casero campesino.

Derivados psicoactivos de la hoja de coca: producto o sustancia derivado o a base de la hoja de coca que al ser consumido o introducido en el organismo vivo puede producir dependencia, tolerancia o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona. En ningún caso se considerarán como derivados psicoactivos los productos o sustancias a base de la hoja de coca destinados a usos rituales, culturales o medicinales de comunidades indígenas, aun cuando estos produzcan alteraciones de la acción psíquica.

Enfoque de salud pública: para los productos y sustancias derivados de la hoja de coca consiste en mantener y mejorar la salud de las poblaciones con criterios fundados en los principios de justicia social, atención a los derechos humanos y la equidad, políticas y prácticas basadas en evidencia y abordando los determinantes de salud en los diferentes ciclos de vida. Esto incluye abordar los determinantes físicos, biológicos, psicológicos y sociales, así como las inequidades sociales y de salud.

Establecimientos farmacéuticos: establecimientos dedicados a la producción, almacenamiento, distribución, comercialización, dispensación, control o aseguramiento de la calidad de los medicamentos, dispositivos médicos o de las materias primas necesarias para su elaboración y demás productos autorizados por la ley para su comercialización en dicho establecimiento.

Licencia: es la autorización, a través de un acto administrativo, para la realización de las actividades relacionadas con la producción, transformación, almacenamiento y comercialización de la hoja de coca y sus derivados psicoactivos.

Persona usuaria: persona que usa coca o sus derivados con fines alimenticios, recreativos, médicos, terapéuticos y rituales.

Promoción, publicidad y patrocinio de los productos de la hoja de coca y sus derivados: toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial que tenga como efecto anunciar, promover, directa o indirectamente una marca, un fabricante, cualquier producto, la venta o el uso de la hoja de coca y sus derivados.

Reducción de riesgos y daños: conjunto de políticas, programas y prácticas no coercitivas, orientadas a evitar, reducir y mitigar los riesgos del consumo de derivados psicoactivos de la hoja de coca para mejorar las condiciones de uso y la

gestión responsable del consumo, a fin de disminuir los posibles daños asociados a dicho consumo.

Transformación: actividad por medio de la cual se obtiene un derivado a partir de la hoja de coca.

Artículo 4°. *Regulación estatal.* El Estado regulará las actividades de cultivo, transformación, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de la hoja de coca, de sus derivados y de los productos que la contengan, en los términos y condiciones que al respecto fije la ley. Sin perjuicio de lo anterior, y en ejercicio de su autogobierno, los pueblos indígenas conservan su autonomía para regular el cultivo, uso y consumo de la hoja de coca en sus territorios, así como para comercializar libremente sus derivados no psicoactivos.

Parágrafo. La regulación de que trata el presente proyecto de ley se hará sin perjuicio de los programas de sustitución voluntaria de cultivos de hoja de coca vigentes o futuros que el Gobierno nacional o las entidades territoriales implementen, y deberá armonizarse con estos.

CAPÍTULO II

Regulación del cultivo de hoja de coca

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* El cultivo de la hoja de coca será permitido en las áreas con presencia de cultivos de hoja de coca identificados en el monitoreo realizado por el Gobierno nacional y la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito en el año 2019, así como en territorios indígenas conforme a sus políticas de autogobierno.

Los cultivos de hoja de coca que se encuentren por fuera de las áreas reglamentadas serán considerados ilegales.

Parágrafo. Los cultivos de la hoja de coca que se encuentren en áreas donde se traslapen territorios indígenas con polígonos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) o Zonas de Reserva Forestal serán permitidos, siempre y cuando se destinen únicamente para usos tradicionales y ancestrales de la planta o a la producción de derivados no psicoactivos. El cultivo en estos predios deberá ser monitoreado, de manera coordinada entre las autoridades ambientales e indígenas, con el fin de evitar la ampliación de la frontera agrícola.

Artículo 6°. *Cultivadores y cultivadoras.* Podrán ser propietarios y administradores de los cultivos de hoja de coca aquellos campesinos que tengan relación jurídica, formal o precaria con el predio y trabajen en él para su propio beneficio y el de su familia, las fases de cultivo y conservación de la cosecha. Así mismo, las comunidades indígenas y afrodescendientes que tengan vínculos ancestrales y culturales con la hoja de coca, siempre y cuando los cultivos se encuentren en las áreas establecidas en el artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Los amedieros también podrán cultivar la hoja de coca en las áreas establecidas en el artículo 5°, siempre y cuando exista acuerdo de

voluntades previo con quien tiene relación jurídica con el predio.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, reconocerá y fomentará la creación de asociaciones y cooperativas de cultivadores de la hoja de coca.

Parágrafo 3°. Los cultivadores de coca y amedieros vinculados a los programas de sustitución voluntaria de cultivos de hoja de coca tendrán la posibilidad de mantenerse o de apartarse de dichos programas según su voluntad.

Artículo 7°. *Programa de extensión agropecuaria.* Con el fin de mejorar las condiciones de vida de los cultivadores y su integración a la institucionalidad y a la economía formal, el Gobierno nacional, a través de los ministerios e institutos pertinentes, implementará programas de capacitación, investigación, extensión agropecuaria y formalización de los predios, así como programas de apoyo financiero, destinados a los cultivadores de hoja de coca para mejorar la calidad, aumentar la productividad y reducir el impacto ambiental de los cultivos de coca, teniendo en cuenta los saberes ancestrales y la cultura de los cultivadores.

Parágrafo. Estos programas propiciarán la inserción de los productos no psicoactivos derivados de los cultivos de la hoja de coca de los pueblos indígenas y campesinos a los mercados nacionales e internacionales de comercio justo y sostenible.

Así mismo, en virtud de los saberes ancestrales y tradicionales de los pueblos indígenas sobre los usos y cualidades de la planta de coca, se establecerán de forma concertada mecanismos para proteger la propiedad intelectual sobre este conocimiento y las semillas de la hoja de coca, así como prerrogativas comerciales y rentísticas a su favor.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior reglamentarán lo contenido en este artículo, en un plazo inferior a un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8°. *Control de calidad.* El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano Agropecuario, definirá estándares agropecuarios y ambientales que garanticen la calidad y sostenibilidad de los cultivos de hoja de coca, teniendo en cuenta los estándares del comercio justo y sostenible. Así mismo, serán responsables de evaluar y monitorear el cumplimiento de dichos estándares por parte de los cultivadores de hoja de coca.

Parágrafo 1°. En caso de incumplimiento de los estándares agropecuarios establecidos, el Ministerio de Agricultura procederá a imponer las sanciones que para ello se dispongan. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará la materia, en un plazo inferior a un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los cultivos de hoja de coca en territorios indígenas destinados al consumo propio o a usos tradicionales y ancestrales seguirán siendo objeto de regulación propia y estarán exentos de las

disposiciones contenidas en el presente artículo. Los estándares de calidad y los mecanismos de evaluación y monitoreo de los cultivos de comunidades indígenas destinados a la comercialización de la hoja de coca y de sus derivados no psicoactivos serán objeto de una regulación especial, expedida a través de los mecanismos de consulta y concertación dispuestos para el efecto, en concordancia con el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 9°. *Control social comunitario.* Sin perjuicio de las funciones de control y sanción del Estado, este reconocerá y promoverá el control social comunitario a fin de que se vele por el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley a través de las asociaciones, consejos comunitarios y cooperativas de las que trata el artículo 6°, así como de las Juntas de Acción Comunal existentes en las áreas definidas en el artículo 5° de esta ley.

CAPÍTULO III

Regulación de los derivados no psicoactivos o poco psicoactivos de la hoja de coca

Artículo 10. *Derivados no psicoactivos o poco psicoactivos de la hoja de coca.* La transformación, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de la hoja de coca o de sus derivados no psicoactivos o poco psicoactivos, incluyendo todos los derivados de las especies del género *Erythroxylum* que no contengan alcaloides de la familia de las ecgoninas derivables en sales de cocaína, estarán permitidos y deberán ajustarse a la ley.

Los mecanismos para la expedición de registros a particulares para el desarrollo de este tipo de actividades deberán asegurar el pleno respeto de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca y del conocimiento que tienen las comunidades indígenas y campesinas sobre la planta y sus semillas, evitando que sean apropiados o registrados como propiedad intelectual de terceros.

Artículo 11. *Tratamiento especial para comunidades indígenas.* La regulación de los derivados no psicoactivos de la hoja de coca que produzcan y comercialicen las comunidades indígenas será objeto de un tratamiento especial que reconozca los derechos emanados del conocimiento tradicional de la planta, sus propiedades, usos y vínculo espiritual, como patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Dicha regulación establecerá prerrogativas comerciales y rentísticas a favor de las iniciativas económicas de las comunidades indígenas, así como otros mecanismos de fomento, asistencia técnica y crediticia.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades y pueblos indígenas representados en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), expedirá la norma que desarrollará el presente artículo y los demás aspectos que deban ser materia de consulta previa, dentro de un término no mayor a un año a partir de la expedición de la presente ley. La

ausencia de reglamentación no podrá interpretarse de forma restrictiva ni impedirá la libre producción, transformación y comercialización de los derivados no psicoactivos de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas, dentro y fuera de sus territorios.

CAPÍTULO IV

Regulación de derivados psicoactivos de la hoja de coca

Artículo 12. *Compra de la hoja de coca para su transformación en derivados psicoactivos.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, comprará a los cultivadores de hoja de coca certificados en los programas de los que trata el artículo 7, la cantidad de hoja de coca necesaria para suplir la demanda nacional e internacional legal de derivados psicoactivos de la hoja de coca.

El Gobierno nacional priorizará la compra de hoja de coca a cultivadores:

- i) Víctimas del conflicto armado
- ii) Comunidades indígenas
- iii) Población negra, afro, raizal y palenquera
- iv) Mujeres cabezas de hogar
- v) Que se encuentren en situación de pobreza
- vi) Que se encuentren en situación de discapacidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, velará por la seguridad física de los cultivadores y funcionarios involucrados en la compra de la hoja de coca, siempre y cuando esta se haga en el marco de las condiciones establecidas en el presente artículo.

Artículo 13. *Precio de compra a los cultivadores.* El precio de compra a los cultivadores de hoja de coca, con el fin de suplir la demanda nacional e internacional legal de productos psicoactivos derivados de la hoja de coca, será definido de manera periódica por el Consejo Nacional de Estupefacientes y podrá variar según la región de cultivo teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- i) El precio de la hoja de coca en otros mercados
- ii) El interés social de reducir el uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca
- iii) Las características socioeconómicas de las regiones productoras de la hoja de coca

Artículo 14. *Transformación y producción.* El Ministerio de Salud y Protección Social podrá contratar la transformación de la hoja de coca en derivados psicoactivos con establecimientos farmacéuticos, universidades y centros de investigación acreditados por el ministerio que corresponda de acuerdo con la ley. En el caso de las universidades, se priorizarán las universidades públicas.

La composición, protocolos, características y cantidades de los derivados psicoactivos de la hoja de coca (cocaína cruda y clorhidrato de cocaína)

serán determinados por el Instituto Nacional de Salud.

La totalidad de la producción deberá ser entregada al Ministerio de Salud y Protección Social, o a quien este determine para tales efectos, quien verificará la correspondencia entre la cantidad de materia prima entregada y la cantidad de productos y sustancias psicoactivos recibidos, así como su calidad.

El Gobierno nacional reglamentará la materia, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 15. *Establecimientos autorizados de distribución.* El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien este determine para tales efectos, será el encargado de garantizar el abastecimiento de derivados psicoactivos de la hoja de coca en todo el territorio nacional en condiciones de seguridad a través de la red de salud, de acuerdo con la demanda existente y con la reglamentación que para estos fines expida dicho ministerio. Entre los productos y sustancias psicoactivos autorizados para la distribución se excluyen el bazuco y la pasta base de la hoja de coca.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quien este determine para tales efectos podrá otorgar licencias a establecimientos farmacéuticos para el almacenamiento y venta de derivados psicoactivos de la hoja de coca, de acuerdo con la reglamentación que se determine para la materia.

Los establecimientos autorizados de distribución no podrán estar en el área circundante a parques, establecimientos educativos o frecuentados por menores de edad. Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales, a iniciativa de los Alcaldes, establecer el perímetro de prohibición.

Parágrafo 1°. Los establecimientos autorizados de distribución de derivados psicoactivos de la hoja de coca deberán:

- i) Ofrecer servicios de información y asesoramiento profesionalizado debidamente certificados y capacitados.
- ii) Proveer derivados psicoactivos de la hoja de coca en las dosis dispuestas en el artículo 17 únicamente a los usuarios que se encuentren registrados en la base de datos a la que hace referencia el artículo 16 y puedan confirmar su identidad mediante un documento oficial con fotografía.
- iii) Exhibir la licencia correspondiente en un sitio visible para el público.

Parágrafo 2°. Los Ministerios de Salud y Protección Social, Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho, o quienes estos deleguen, destruirán los excedentes de los derivados psicoactivos de la hoja de coca que no hayan sido distribuidos y comercializados, de acuerdo con los protocolos que este Ministerio establezca.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo establecido en este artículo, en un

plazo no mayor a un año después de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO V

Consumo no problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca

Artículo 16. *Registro.* Con el fin de reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca, las personas naturales interesadas en adquirir dicha sustancia para el uso adulto deberán registrarse en una base de datos confidencial y anonimizada que dispondrá el Ministerio de Salud y Protección Social y asistir a una cita médica en la que se les informe sobre los riesgos asociados al uso de sustancias psicoactivas y se les brinden recomendaciones para reducir sus riesgos y mitigar sus daños.

El registro podrá hacerse en todos los establecimientos distribuidores autorizados de derivados psicoactivos de la hoja de coca. Para ello, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá implementar un mecanismo que garantice que, en el tránsito de esta información entre los establecimientos distribuidores y el Ministerio de Salud y Protección Social, no se vulnere la confidencialidad y anonimato de estos datos.

Parágrafo 1°. El Instituto Nacional de Salud definirá la información requerida para el registro. En todo caso, solo se podrá solicitar la información estrictamente necesaria para evaluar los riesgos y daños asociados con el uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca.

Parágrafo 2°. La información contenida en la base de datos no podrá ser compartida o usada para fines distintos a los estipulados en el presente artículo y deberá regirse por lo establecido en la Ley 1581 del 2012, así como por el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014.

Artículo 17. *Dosis de uso máximo.* Los usuarios registrados sólo podrán adquirir un máximo de un gramo de cocaína semanal para su uso personal. Esta cantidad no podrá acumularse y ser distribuida en semanas posteriores. La cantidad máxima semanal para los demás derivados psicoactivos de la coca será definida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. El porte de derivados psicoactivos de la hoja de coca en la vía pública está permitido, siempre y cuando el portante esté registrado y la cantidad no exceda las dosis de uso personal y aprovisionamiento establecidas en la ley y la jurisprudencia.

Artículo 18. *Precio de venta al usuario.* El precio de venta de derivados psicoactivos de la hoja de coca en los establecimientos a los que hace referencia el artículo 14 será fijado periódicamente por el Consejo Nacional de Estupefacientes, tomando en cuenta los siguientes criterios, entre otros:

- i) El precio de derivados psicoactivos de la hoja de coca en otros mercados

- ii) El interés social de reducir el uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca

Bajo ninguna circunstancia, el precio de venta en los lugares a los que hace referencia el artículo 14 de la presente ley podrá ser distinto al fijado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

CAPÍTULO VI

Consumo problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca

Artículo 19. *Consumo problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca.* El consumo problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca se asume a partir de la presente ley como asunto de salud pública que deberá tratarse por el Estado y la sociedad en general, desde la perspectiva de la reducción de riesgos, la mitigación de daños y derechos humanos.

Será atendido desde instancias inmediatas a la población, por las secretarías de salud de los departamentos y municipios con el apoyo del Gobierno nacional, en particular de los Ministerios de Salud y Protección Social, Ciencia Tecnología e Innovación y Justicia y del Derecho.

De considerarse necesario, los departamentos y municipios podrán suministrar derivados psicoactivos de la hoja de coca en cantidades y frecuencias distintas a las mencionadas en el artículo 16 a los usuarios con consumo problemático, previa autorización médica. Para ello, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quien este determine para tales efectos, pondrá a disposición de los departamentos y municipios interesados las cantidades de derivados psicoactivos de la hoja de coca necesarios.

Artículo 20. *Prevención del consumo, reducción de riesgos y mitigación de daños.* Apoyados en la sociedad civil y con participación de los consumidores, el Ministerio de Salud y Protección Social emprenderá acciones para prevenir el uso y mitigar los impactos negativos asociados a dicho uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 21. *Atención y tratamiento a la superación de la dependencia problemática de los derivados psicoactivos de la hoja de coca.* El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social, con apoyo de la academia y de la sociedad civil, buscarán alternativas de atención al uso problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca, buscando la funcionalidad de las personas consumidoras.

Las entidades territoriales podrán implementar tratamientos voluntarios a consumidores problemáticos de derivados psicoactivos de la coca, en salas de consumo supervisado y centros de tratamiento para la superación del consumo.

CAPITULO VII

Uso científico y farmacéutico de los derivados de la hoja de coca

Artículo 22. *Derivados de la hoja de coca para uso farmacéutico.* El Ministerio de Salud y Protección Social podrá otorgar licencias para la producción, transformación y el uso de derivados de la hoja de coca para fines farmacéuticos.

Dichas licencias podrán ser solicitadas por establecimientos de salud, con el fin de tratar a consumidores problemáticos dentro de un enfoque de reducción de riesgos y mitigación de daños.

Artículo 23. *Investigación.* El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podrá otorgar licencias a los centros de investigación acreditados por el Gobierno nacional para la producción, transformación y el uso de sustancias psicoactivas derivadas de la hoja de coca para fines científicos.

La investigación sobre la hoja de coca y sus derivados se regirá por los principios y las normas ya existentes que regulen el tipo de investigación que se va a desarrollar.

Parágrafo. El Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación podrá financiar e impulsar proyectos de investigación que desarrollen el conocimiento sobre la hoja de coca y sus derivados, en todos sus aspectos. Se dará prioridad a los proyectos de investigación que permitan profundizar el conocimiento sobre los efectos de la hoja de coca, la cocaína y el bazuco en la salud humana, como también sobre las posibles formas de reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al consumo problemático de la cocaína y el bazuco.

Artículo 24. *Respeto a la propiedad intelectual de los usos tradicionales y ancestrales.* Los mecanismos que se definan para el licenciamiento de investigación y de usos farmacéuticos deberán asegurar el pleno respeto de los usos ancestrales y tradicionales de la planta de coca y del conocimiento que tienen los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sobre la planta y sus semillas, evitando que sean apropiados o registrados como propiedad intelectual de terceros, en concordancia con las Decisiones 391 de 1996 y 486 de 2000 de la CAN.

CAPÍTULO VIII

Empaquetado, etiquetado y publicidad

Artículo 25. *Publicidad, promoción y patrocinio.* Se prohíbe toda forma de anuncios, promoción y publicidad de derivados psicoactivos de la hoja de coca.

Así mismo, se prohíbe todo tipo de patrocinios por parte de personas naturales o jurídicas productoras, transformadoras o comercializadoras de derivados psicoactivos de la hoja de coca a nombre personal, de sus corporaciones, fundaciones o de cualquiera de sus marcas, en cuanto a su condición de procesadores de hoja de coca.

Artículo 26. *Empaquetado y etiquetado.* El empaquetado y etiquetado de derivados psicoactivos de la hoja de coca no podrán ser dirigidos a llamar la atención de menores de edad o ser especialmente atractivos para estos, ni sugerir que consumir alguna de estas sustancias o productos contribuye al éxito atlético, deportivo, artístico, profesional, intelectual, ni a la popularidad o al desempeño sexual, o a la calidad de vida.

Parágrafo. En los productos a los que se hace referencia en el inciso anterior, se deberán expresar clara e inequívocamente, en la imagen o en el texto, según sea el caso y de manera rotativa y concurrente, frases de advertencia y pictogramas de alerta, basados en la ciencia y la evidencia, según la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.

En los empaques de derivados psicoactivos de la hoja de coca, dichas frases de advertencia y pictogramas deberán aparecer en las superficies de todas las caras del producto, ocupando el 30% del área de cada cara; el texto será en castellano en un recuadro de fondo blanco y borde negro con tipo de letra Helvética 14 puntos en Negro, que será ubicado paralelamente en la parte inferior del empaque.

El Ministerio de Salud y de la Protección Social, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo necesario para el cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 27. *Prohibición al uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca.* Prohíbese el uso de derivados psicoactivos de la hoja de coca en los lugares señalados en el presente artículo:

- a) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.
- b) Museos y bibliotecas.
- c) Los establecimientos donde se atienden menores de edad.
- d) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado.
- e) Entidades públicas y privadas destinadas a cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público, salas de espera y sociales.
- f) Espacios deportivos.
- g) Parques públicos frecuentados por menores de edad.
- h) Lugares destinados al culto.

Parágrafo. Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control.

CAPÍTULO IX

Medidas correctivas, sancionatorias y prohibiciones

Artículo 28. *Prohibición a menores de edad.* En el comercio, distribución, donación, regalo, venta,

uso y suministro de derivados psicoactivos de la hoja de coca está prohibida cualquier participación de menores de edad.

Quien incumpla lo contemplado en este artículo será sancionado penalmente conforme a la ley.

Artículo 29. Prohibición de conducción. Está prohibido conducir cualquier vehículo, manejar equipo o maquinaria bajo el efecto de sustancias psicoactivas derivadas de la hoja de coca.

A quien se le pruebe que conducía un vehículo bajo los efectos de sustancias derivadas de la hoja de coca será sancionado conforme a la ley.

Artículo 30. Sanciones. El incumplimiento a lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella serán sancionados administrativamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos y que estarán bajo la jurisdicción de las entidades competentes.

El procedimiento aplicable en estos casos será reglamentado por el Gobierno nacional, en un plazo inferior a un año después de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 31. Las infracciones a que hace referencia el artículo anterior, en atención a la gravedad de la infracción y a los antecedentes del infractor, serán sancionadas con:

- i) Participación en actividad pedagógica de convivencia;
- ii) Multa;
- iii) Decomiso de la mercancía o de los elementos utilizados para cometer la infracción;
- iv) Destrucción de la mercancía cuando corresponda;
- v) Suspensión del infractor en el registro correspondiente;
- vi) Inhabilitación temporal o permanente;
- vii) Clausura parcial o total, temporal o permanente, de los establecimientos y locales de los licenciados o contratados.

Las sanciones precedentes podrán aplicarse en forma acumulativa, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- i) Los daños que se hayan producido o puedan producirse en la salud de las personas, en particular a la de menores de edad y consumidores problemáticos;
- ii) La gravedad de la infracción;
- iii) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- iv) La calidad de reincidente del infractor, y
- v) El beneficio obtenido por el infractor como resultado de la infracción.

Artículo 32. Levantamiento de prohibiciones. Con la expedición de esta ley se levantan las prohibiciones que existan sobre la materia en el orden nacional.

Artículo 33. Adiciónese un inciso al artículo 3° de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

Se exceptúan de lo dispuesto en el presente artículo la hoja de coca y sus derivados, siempre y cuando su cultivo, producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión estén acordes con lo establecido en la ley.

Artículo 34. El artículo 375 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso del siguiente tenor:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para la hoja de coca y sus derivados cuando el cultivo, la conservación o la financiación se ajusten a lo establecido en la ley.

Artículo 35. El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso del siguiente tenor:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para la hoja de coca y sus derivados, cuando la introducción, transporte, porte, almacenamiento, conservación, elaboración, venta, ofrecimiento, adquisición, financiamiento o suministro se ajusten a lo establecido en la ley.

Artículo 36. El artículo 377 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso del siguiente tenor:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán, cuando el bien mueble o inmueble se destine a la elaboración, almacenamiento, transporte, venta o uso de derivados de la hoja de coca con cumplimiento de lo establecido en la ley.

Artículo 37. El artículo 382 de la Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo inciso del siguiente tenor:

Las penas y sanciones previstas en este artículo no aplicarán, siempre y cuando la introducción, exportación, transporte, porte, desviación del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de derivados psicoactivos de la hoja de coca se ajusten a lo establecido en la ley.

CAPÍTULO X

Otras disposiciones

Artículo 38. Certificaciones. El Gobierno nacional, a través de las entidades pertinentes, apoyará a los cultivadores certificados en los programas de los que trata el artículo 7 de la presente ley, así como a los comercializadores de productos de hoja de coca y sus derivados, en el proceso de obtención de los certificados a que haya lugar (entre ellos, la denominación de origen y los certificados fitosanitarios) para permitir y fomentar la comercialización de dichos productos.

Artículo 39. Exportación y política internacional. El Estado tendrá el monopolio de la exportación de derivados psicoactivos y no psicoactivos de la hoja de coca. El Gobierno nacional determinará las instituciones y los mecanismos que se encargarán

del ejercicio de esta potestad. Dicha exportación se hará en estricto respeto a la normativa vigente sobre la materia en el país importador y en el marco de los tratados internacionales suscritos por Colombia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores llevará a cabo las acciones necesarias en el ámbito internacional para lograr la modificación de los tratados, acuerdos y convenios internacionales vigentes en materia de sustancias psicoactivas, con el fin de revisar las prohibiciones existentes y adoptar enfoques de salud pública, reducción del riesgo, mitigación del daño y derechos humanos, en materia de la política de drogas. Así mismo, impulsará acuerdos entre países para la exportación legal de derivados psicoactivos de la coca.

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores gestionará, con los países interesados en el control de la producción y comercialización de hoja de coca y sus derivados, un fondo internacional para la compra de la hoja de coca que se produzca en los territorios a los que se refiere el artículo 5 de la presente ley y que exceda los volúmenes utilizados en los artículos 10, 11, 18, 21 y 22 de la presente ley.

Artículo 40. Destinación de los recursos. Los recursos recaudados por la comercialización de productos y sustancias psicoactivas derivados de la hoja de coca serán destinados a los programas y acciones de extensión agropecuaria, control de calidad, certificaciones, prevención del consumo, reducción de riesgos y mitigación de daños, atención y tratamiento a la superación de la dependencia problemática de los derivados psicoactivos de la hoja de coca y a la investigación, así como al establecimiento de la base de datos y al fomento a la exportación de que tratan los artículos 7°, 8°, 9°, 15, 19, 20, 22, 36 y 37 de la presente ley.

En reconocimiento del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, las rentas por concepto de impuestos sobre la comercialización de los productos no psicoactivos de la hoja de coca de los que trata el artículo 10 de la presente ley, se destinarán al fomento de las economías comunitarias indígenas, de acuerdo con la reglamentación del tratamiento especial. En el mismo sentido, y con el fin de mitigar los graves efectos que han sufrido los pueblos indígenas en la guerra contra las drogas, un porcentaje de los recursos obtenidos por la comercialización de los derivados psicoactivos de la hoja de coca deberá ser adicionado a los recursos de la Partida Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno podrá destinar recursos de fuentes adicionales a las aquí mencionadas para financiar las políticas, programas y acciones a los que se hace referencia en este artículo.

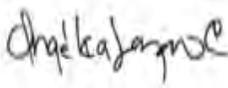
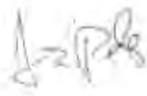
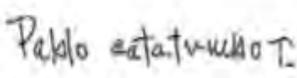
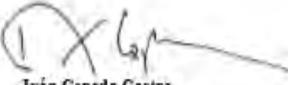
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia en un plazo inferior a un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 41. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la correcta implementación de lo contenido en la presente ley en un término no mayor a un año contado a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 42. Evaluación. Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación de la que trata el artículo 39, el Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, llevará a cabo una evaluación independiente del impacto de las medidas implementadas sobre consumo de derivados psicoactivos de la coca, violencia, corrupción, pobreza, desarrollo rural, medio ambiente y salud pública, entre otros.

Artículo 43. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Congresistas,

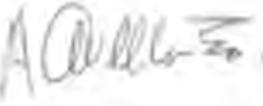
- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |
| Iván Marulanda Gómez
Senador | Feliciano Valencia Medina
Senador |
|  |  |
| Angélica Lozano Correa
Senadora | Gustavo Bolívar Moreno
Senador |
|  |  |
| Antonio Sanguino Páez
Senador | Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara |
|  |  |
| Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Senador | José Aulo Polo Narvaez
Senador |
|  |  |
| Pablo Catatumbo Torres
Senador | Criselda Lobo Silva
Senadora |
|  |  |
| Guillermo García Realpe
Senador | Carlos Carreño Marín
Representante a la Cámara |
|  |  |
| Iván Cepeda Castro
Senador | Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara |



Ángela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara



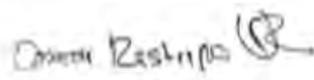
Temistocles Ortega Narváez
Senador



Aida Avella Esquivel
Senadora



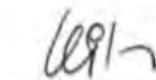
Luis Fernando Velasco Chaves
Senador



Omar De Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara



Armando Benedetti Villaneda
Senador



Wilson Neber Arias Castillo
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

A Colombia la viene destruyendo el narcotráfico en el último medio siglo. Las organizaciones criminales internacionales que actúan a lo largo y ancho de este negocio descomunal han asesinado a incontables personalidades de la vida colombiana que honran la historia de la justicia y de las leyes, de la política, del Gobierno, de las letras y el periodismo, de las fuerzas militares y de policía, de la docencia, de las artes, de las organizaciones sociales, de las minorías étnicas, de las iglesias. Personalidades a las que truncaron su derecho a la vida y las potencialidades de sus virtudes, que eran patrimonio de los suyos y expresión de esta nación, seres indispensables para realizarnos como sociedad. Nos privaron en consecuencia de su palabra, de su pensamiento, de su trabajo y, por lo mismo, el progreso y el pensamiento libre de la sociedad también fueron suprimidos. No solo eso; han masacrado, martirizado, desplazado y hasta esclavizado a comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas, barriales; les han destruido sus historias, sus identidades culturales, sus proyectos de vida, sus ecosistemas, su bienestar, sus sueños. Han destruido las riquezas naturales y el medio ambiente de los colombianos, que son también de la humanidad. Han sembrado el terror en las ciudades, sacrificado vidas de legiones de jóvenes arrastrados a los abismos de la criminalidad y centenares de miles de compatriotas terminaron con sus existencias arruinadas en cárceles del mundo entero.

A todas estas, millones de familias colombianas sufren para siempre los estragos de esas desgracias, niños y niñas huérfanos y abandonados, ancianos, viudas, personas que no pueden valerse por sí mismas desamparadas, trabajadores sin empleo, el terror ha rodado por los sitios públicos por los que discurría

desprevenida la ciudadanía en su cotidianidad y se ha extendido el pánico entre el colectivo de las gentes, por lo mismo el descreimiento, la pérdida de la confianza, de esperanza, la desubicación con respecto a los ejes de la vida y de la vida en sociedad. Sepultaron los derechos humanos y el sentido de la legalidad y de la autoridad bajo escombros de guerras sucias, bandidajes y abusos en territorios y en urbes. Corrompieron la política y de hecho los poderes del Estado. Son cinco décadas de pesadilla en las cuales se desfiguraron las instituciones políticas y sociales, se corrompieron los poderes públicos y los patrones morales de la sociedad y los negocios, se desfiguró la identidad de la nación delante de nosotros mismos y de la comunidad internacional; en consecuencia, se derrumbó nuestra propia dignidad como nación fundada por los mayores para ser libre y democrática.

La economía se distorsionó, sus parámetros son incontrolables y en el ambiente de caos y arbitrariedad terminaron por profundizarse las desigualdades y ahondarse la pobreza, la exclusión, la sumisión ante el miedo y el poder del dinero, la corrupción, y las reglas de formación de los mercados giran al capricho de corrientes ocultas de fortunas ilegales en las que medran el oportunismo y el cinismo de sectores desvergonzados de la sociedad y en las que son sacrificadas la buena fe y la lealtad al orden social, principios necesarios para la conservación de la democracia y la vigencia de la solidaridad como principio fundante.

El resultado de estas interminables décadas de equivocaciones y desenfoco sobre el significado del consumo de sustancias psicoactivas en masas de población crecientes del mundo desarrollado no puede ser más ruin y desconsolador. La humanidad entregó el monopolio del negocio quizás más próspero sobre la tierra a mafias desalmadas de asesinos y criminales de la peor laya, del que no solo se lucran, sino del que obtienen poder de sobra para condicionar el rumbo de la economía y de la política y de paso, para llevarse de calle las libertades, los derechos de las personas y someter a las sociedades. Las políticas internacionales contra las drogas dieron a las mafias de los bajos fondos el protagonismo de marcar la historia de estos tiempos, lo que es humillante para la humanidad y de contera, claro está, este largo capítulo pasará a la memoria de los tiempos como el episodio más melancólico de ingenuidad de la especie en su historia.

Mientras tanto, la nación en su desconcierto no encuentra cómo centrar su mente y sus energías en rumbos seguros que la conduzcan hacia metas de superación predecibles y pacíficas. Los poderes criminales de distintas expresiones, que operan en múltiples escenarios a la vez pero que son de la misma naturaleza y pertenecen al mismo universo delincencial, soportados en el narcotráfico, desbordan el poder del Estado y la seguridad de la sociedad. Impiden a las instituciones públicas y sociales, a las comunidades, superar el miedo, la desconfianza, la consecuente confrontación y crispación generalizadas, el ambiente de maltratos

y desprecios en los ámbitos públicos y en la cotidianidad, conservar en sus manos el control del destino por el que deben dar cuenta ante la nación y las generaciones futuras. A las comunidades, a las familias y a las mismas personas les impiden responder por la suerte de sus propias vidas y de los suyos, en el ejercicio de sus derechos y la plenitud de sus convicciones y sus libertades.

El desbordamiento del poder del crimen organizado y la degeneración de los tejidos sociales y políticos impiden concebir e impulsar con libertad proyectos de vida para la realización de la felicidad de nuestro pueblo. No sobra reiterar que el pensamiento represivo y punitivo que ha marcado las políticas públicas, las actitudes morales y las conductas sociales no pudo evitar la tragedia ni poner bajo control los poderes deletéreos del narcotráfico y sus secuelas. Por el contrario, la desacertada lucha contra las drogas se extravió en una cruzada para culpabilizar de esta barbarie a las mismas plantas consideradas sagradas por los pueblos indígenas, estigmatizó su consumo, y opacó sus bondades medicinales, alimenticias y rituales inherentes a la cultura y a la vida en comunidad de cientos de comunidades andinas y amazónicas. El marco jurídico internacional y las pautas dictadas desde los países consumidores de sustancias psicoactivas han incidido en la formación del propio marco jurídico y ético y el dictado de las políticas públicas dentro de los cuales se ha inscrito Colombia en el transcurso de estos tiempos en los que el país viene corriendo con los mayores riesgos y ha soportado las peores consecuencias de esta catástrofe. Su actitud ha sido heroica, inspirada en la solidaridad humana, pero equivocada y, como si fuera poco, huérfana de corresponsabilidades de los países que concentran masivas poblaciones de consumidores, indiferentes frente a esas demandas cada vez más desenfrenadas, en las que se origina este problema. La comunidad internacional le puso a Colombia sobre sus hombros una carga injusta que destroza vidas, valores, instituciones, ecosistemas, culturas, estructuras sociales, y, como si fuera poco, conminó al erario a sufragar gastos inconmensurables que desbordan las posibilidades fiscales de la nación, impiden atender necesidades urgentes y ahondan inequidades inaceptables e insostenibles en la sociedad y en las regiones. Esos recursos los necesitaba el país para sacar sectores sociales y regiones del atraso y la pobreza, pero se dilapidaron en esta guerra estéril y ajena.

Para el mundo entero las cosas han venido de mal en peor, a pesar de la abnegación y el sacrificio de Colombia y de los colombianos. Llegó la hora de detener la avalancha de desgracias que arrastra a Colombia y a la comunidad internacional al abismo del caos y la incivilización, en medio de la candidez. Es explicable que toque a nuestro país poner alto en el camino y corregir el rumbo, es la nación que más sufre en el extravío de la guerra contra el narcotráfico. Es impostergable poner los sentidos y la inteligencia en la búsqueda de otras

opciones y soluciones a este problema, fundadas en la experiencia, el conocimiento científico y en la razón.

Es por esto que los senadores y senadoras que suscribimos este proyecto de ley lo entregamos a la consideración del Congreso de la República y de la opinión nacional e internacional, sin ánimo ni intención distinta que la de abrir las mentes de estos tiempos al examen del futuro, a sabiendas de que el cambio de rumbo que proponemos es radical y en principio traumático. Lo hacemos en la plenitud de nuestras conciencias, de pie delante de la masacre y la catástrofe que se vienen consumando en el curso de estos tiempos de frustración, por cuenta como queda dicho de poderes espurios y oscuros que se consolidan y empoderan en la impunidad, en medio de la impotencia de la sociedad y al amparo de las respuestas equivocadas e inocentes que se vienen dando desde décadas atrás, al inocultable problema del consumo gigantesco de sustancias psicótropas en el planeta entero, sobre todo en sociedades opulentas. Ese es el verdadero problema que se ha pretendido esquivar en todos estos años con el sistema de recargar de señalamientos y responsabilidades en Colombia, que en su agobio y resignación se destruye paso a paso, invadida de culpas, mientras lleva a cuestras una guerra que no se merece ni le pertenece.

Llegó la hora de aproximarse desde el humanismo al teatro de estos acontecimientos y a los problemas que quedan planteados. No solo es posible sino indispensable, desde la inspiración y el mandato superior que emanan de los derechos humanos, hacer lecturas apropiadas e innovadoras de la sociedad contemporánea en la perspectiva de las sustancias psicoactivas, a fin de no perpetuarse en el fracaso. Tener en consideración la ganancia social y conceptual de disminuir el riesgo y mitigar el daño, de entender la armonía social en medio de libertades inalienables de personas que no agreden con sus conductas a los demás y solo tienen que ver consigo mismas y con sus íntimas convicciones y decisiones en su responsabilidad individual de determinar hacia dónde conducen los pasos de su existencia. Además, la virtud de ampliar la comprensión de la salud pública hasta abarcar en ella el hecho inocultable de los consumos de estas sustancias en cuanto hacen parte del cuadro de la realidad humana. En este acerbo ideológico y conceptual se fundamentan las visiones y las normas contempladas en el presente proyecto de ley. Queda abierto el debate, por fin un paso adelante después de seis décadas de estancamiento.

La presente propuesta se sustenta en la evidencia de que la política prohibicionista fracasó en alcanzar los resultados que se propuso décadas atrás. Por el contrario, los problemas inherentes a los cultivos ilícitos, el narcotráfico y la drogadicción se han agudizado y sus consecuencias son cada vez más destructivas e inmanejables para el Estado y la sociedad colombiana (sección I). Mientras tanto, países que regulan sus mercados han obtenido

resultados positivos en estos campos (sección II). De otro lado, el marco regulatorio que se propone (sección IV) es consistente con la normativa nacional e internacional vigentes (sección III).

I) El fracaso del modelo prohibicionista en Colombia

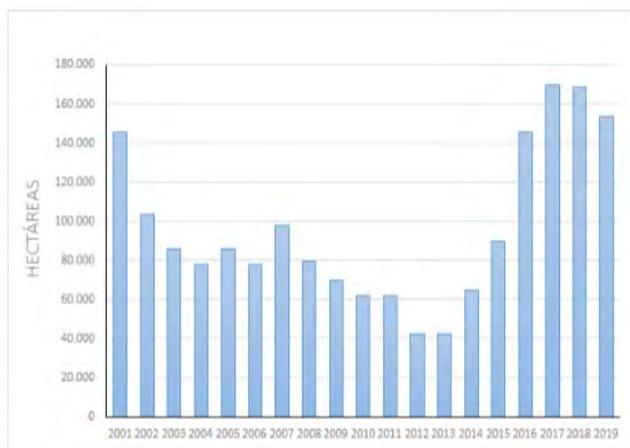
A) La prohibición de un mercado nunca ha impedido su existencia.

Evolución del cultivo de coca y producción de cocaína en Colombia

La estrategia de la guerra contra las drogas fracasó. Es absurdo pensar que al prohibirse un mercado este deja de existir. Pasa a la clandestinidad y lo administran y se lucran de él, con métodos propios de los criminales, violentos y corruptores, organizaciones criminales. Es el caso verificable en Colombia de la hoja de coca y sus derivados.

En el año 2019, de acuerdo con datos del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, había en Colombia un total de 154.000 hectáreas de coca cultivadas¹. Si bien este número representa una pequeña disminución frente a 2018, tal como se evidencia en la siguiente gráfica, las hectáreas cultivadas en Colombia han aumentado de forma considerable en los últimos años, muy a pesar del enfoque prohibicionista.

Gráfica 1. Hectáreas de cultivos de coca entre el 2001 y el 2019



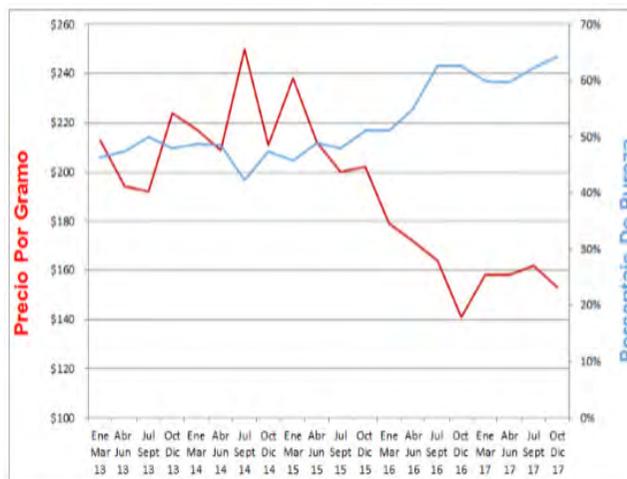
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito y Gobierno de Colombia (2020).

Un hecho similar ocurre con la producción de cocaína en el país. Colombia ha tenido un aumento constante en la producción de esta sustancia psicoactiva. De acuerdo con datos del Departamento de Justicia Americano, el potencial de producción de cocaína de calidad de exportación pasó de 400 toneladas métricas en 2008 a 887 en 2018, lo que representa un aumento de más del 100% en apenas diez años.

¹ *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*, Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito y Gobierno de Colombia (2019). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/imagenes/oferta/censos/MON%20D%20CULT%20baja%202018%2002%20AGO%2020-35_BAJA.pdf

De otro lado, como se observa en la gráfica siguiente, los datos del Departamento de Justicia Americano muestran que, contrario a los objetivos de las políticas de reducción de la oferta que son aumentar el precio de la cocaína y reducir su pureza, el precio de la cocaína ha disminuido y la pureza de la misma ha aumentado con el tiempo². Otra prueba más del fracaso de la política prohibicionista, esta vez en el propio territorio de países importadores y consumidores que la inspiraron y la prohíben.

Gráfica 2. Precio y pureza de la cocaína en Estados Unidos entre el 2013 y el 2017



Fuente: Departamento de Justicia Americano (2019).

En cuanto al número de usuarios de cocaína, el panorama no es más alentador. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se estima que en 2018 el número de usuarios de cocaína era de 19 millones de usuarios y la tendencia es estable entre las regiones con el mayor número de consumidores (Norteamérica y Europa concentran el 61% de los consumidores en el ámbito mundial)³.

Mientras el cultivo y la producción aumentan de forma acelerada, la pureza y el precio de la cocaína que se vende en los grandes países consumidores permanecen casi inmutables, al tiempo que cada día son más las personas que consumen cocaína en el mundo.

La ineficiencia de erradicar y la dificultad de sustituir

Con la erradicación de cultivos de coca ocurre algo similar: los montos que se han invertido para este fin a lo largo de décadas no se corresponden con los resultados obtenidos; la erradicación de coca ha demostrado no ser costo-eficiente.

De acuerdo con Daniel Mejía, Pascual Restrepo y Sandra Rozo, “asperjar una hectárea de coca cuesta aproximadamente \$2.600 dólares, con una

² *National Drug Threat Assessment*, Departamento de Justicia Americano (2019). Disponible en: https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf

³ *Informe mundial de drogas*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019) y (2020). Disponibles en: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_2.pdf y <https://wdr.unodc.org/wdr2019/>

efectividad promedio de 0.035 hectáreas eliminadas por cada hectárea asperjada; el costo de eliminación de una hectárea de coca mediante esta estrategia es de cerca de \$72.000 dólares. Desde el punto de vista costo-efectividad, esta política resulta muy ineficiente, pues el valor de la hoja de coca sembrada en una hectárea es de aproximadamente \$400 dólares, y el valor de la cocaína que de allí se puede extraer de cerca de \$3.600⁴.

Resulta cuestionable que Colombia, con sus limitaciones presupuestales y las necesidades de su población, invierta tan altas sumas de dinero en esta política de aspersión aérea que busca favorecer a terceros países y que ha mostrado pésimos resultados. Esto será aún más crítico y cuestionable tras la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 y sus nefastas consecuencias económicas.

Por su parte, el panorama de la erradicación manual no es más alentador. De acuerdo con los mismos autores, Colombia ha asperjado y erradicado de forma manual cerca de 1.7 millones de hectáreas en la última década, pero la reducción acumulada asciende apenas a 38,5 mil hectáreas. Y aunque los datos sobre el costo de la erradicación manual son imprecisos, el estudio asegura que “Colombia ha gastado más de \$5.100 millones de dólares (propios o de cooperación internacional) en los últimos diez años en aspersión y erradicación manual forzosa. Eso implica un costo-efectividad que supera los \$115 millones de pesos por hectárea neta erradicada, aun suponiendo que la erradicación explica la disminución del área⁵”.

Finalmente, desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, se ha intentado reducir el número de hectáreas de coca cultivadas a través del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Si bien este programa ha sido mucho más exitoso que la aspersión aérea y la erradicación forzada en reducir el número de hectáreas de coca, así como la resiembra “al 31 de octubre del 2019 el 95% de las casi 100 mil familias inscritas en el programa habían erradicado voluntariamente alrededor de 35.000 hectáreas de coca y el porcentaje de resiembra era del 0,4%⁶”, en el mediano plazo es inviable.

En efecto, este es un programa extremadamente costoso que se encuentra desfinanciado, pues “desde su creación se han destinado alrededor de 2.6 billones de pesos y para el 2020 el presupuesto es de 1.3 billones de pesos, pero

se requerirían 2.1 billones para cumplir con los acuerdos firmados⁷”. Tal y como se implementó, es poco probable que los recursos destinados a los cultivadores (36 millones de pesos por familia, gran parte de ellos en efectivo) logren transformar los territorios con presencia de cultivos ilícitos, de tal manera que otras actividades económicas sean lo suficientemente rentables para sustituir los cultivos de coca en el largo plazo. En efecto, los recursos de estos programas no se destinan a construir bienes públicos como vías de penetración en estas zonas lejanas y aisladas, y guardan poca relación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y la competitividad de las áreas más afectadas por el conflicto armado.

La principal lección de estas estrategias de erradicación de cultivos de coca es que, si bien la sustitución y erradicación voluntaria funcionan mejor que las estrategias de erradicación forzada, cualquier forma de reducción de la oferta, por más exitosa que sea, será insuficiente. Siempre que exista demanda de sustancias psicoactivas, habrá oferta dispuesta a satisfacerla. En el mejor de los casos, las políticas de reducción de la oferta solo logran su cometido en algunas regiones, desplazando el problema hacia otras, lo que se conoce como el “efecto globo”.

Costo económico de la lucha contra las drogas

Además del fracaso en los resultados de la política de reducción de la oferta de hoja de coca y cocaína en Colombia, es fundamental resaltar que los costos de dicha política no se corresponden de ninguna manera con sus resultados. Por el contrario, el costo fiscal, al margen del inconmensurable costo humano e institucional de la lucha contra las drogas es, a todas luces, desproporcionado frente a los resultados observados en países productores como Colombia.

Apesar de la evidencia sobre el fracaso del enfoque prohibicionista, Colombia continúa aportando con mucha fuerza a las políticas de reducción de oferta, en gran parte por los lineamientos del Gobierno de los Estados Unidos. Según la Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia, “en promedio, durante los últimos 15 años, se estima que Colombia, con financiación parcial del Gobierno de Estados Unidos, ha invertido cerca de USD\$1.200 millones por año para combatir la producción y tráfico de drogas y desarticular las organizaciones criminales vinculadas a este negocio⁸”. En pesos del 2020 esto equivale a alrededor de 4,7 billones de pesos por año

⁴ *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf

⁵ *Ibid.*

⁶ *Informe número 19 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos*, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito y Presidencia de la República (2019). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf

⁷ Juan Carlos Garzón Vargas, “¿Cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos en 2020?”, Fundación Ideas para la Paz (enero 2020). Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1806>

⁸ *Resumen Ejecutivo Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/resumen_ejecutivo_informe_final_comision_asesora.pdf

o más de 71 billones de pesos entre 2000 y 2015. En contraste, el presupuesto del sector agropecuario para este año es de 1.9 billones de pesos, es decir más del doble de lo destinado a la guerra contra las drogas⁹. Esto, sin contar el costo en el sistema de salud, judicial y carcelario, ni los costos asociados a los daños a la infraestructura (destrucción de oleoductos, destrucción de escuelas, etc.).

Así mismo, según Juan Carlos Garzón y Julián Wilches, “en Colombia, tomando en cuenta el gasto ejecutado en 2010, se encuentra que mientras la reducción de la oferta concentró el 64.2% del presupuesto destinado a la lucha contra las drogas, el desarrollo alternativo sólo llegó a 5.5% y la reducción del consumo a 4.1%”¹⁰.

A pesar de contar con ayuda económica de parte del Gobierno estadounidense, el costo fiscal de la política contra las drogas para Colombia ha sido increíblemente alto, más si se tienen en cuenta las limitaciones presupuestales de un país en desarrollo como Colombia. Así, “de acuerdo con las cifras disponibles del Departamento Nacional de Planeación, el Gobierno de EE. UU. desembolsó, en promedio, USD\$ 472 millones por año entre 2000 y 2008 en subsidios para el componente militar del Plan Colombia. El Gobierno colombiano, por su parte, invirtió cerca de USD\$712 millones por año en este mismo componente. Con esto, el gasto conjunto de Colombia y EE. UU. en el componente militar del Plan Colombia alcanzó el 1.1 % del PIB anual”¹¹.

El informe más reciente sobre el gasto fiscal asociado a la política de drogas en el país estima que, entre el 2008 y el 2015, el Gobierno colombiano dedicó entre 900 mil millones y 1.1 billones de pesos al año a este fin. Sin embargo, estas cifras excluyen el gasto militar y policial pues el Ministerio de Defensa se negó a entregarle esta información al Departamento Nacional de Planeación¹².

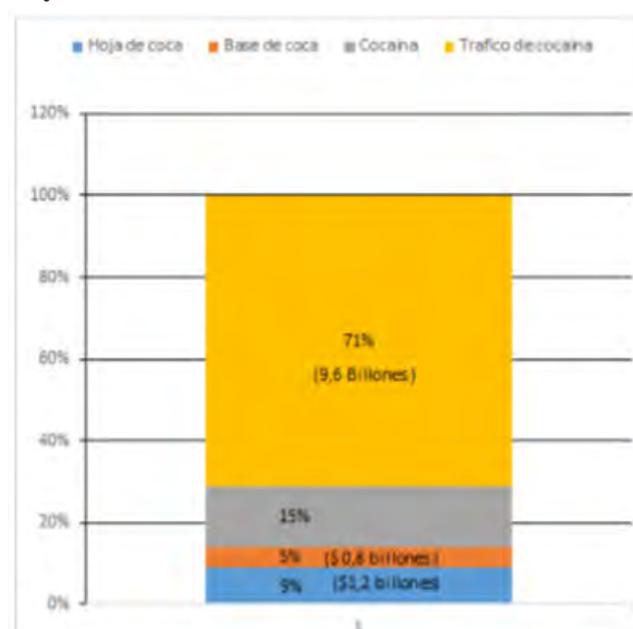
Ingresos del narcotráfico

El impacto del narcotráfico en la economía del país no debe ser subestimado. De acuerdo con Daniel Rico y Daniel Mejía, “a 2008 el narcotráfico generaba ingresos brutos cercanos a los \$13.6 billones de pesos (aproximadamente \$7.5 billones de dólares), lo que equivalía en ese año al 2.5 % del PIB. Para el año 2013, las estimaciones indican que la producción y tráfico de drogas en Colombia

generaron ingresos anuales por casi \$9 billones de pesos (1.2 % del PIB)”¹³. En un estudio más reciente, Santiago Montenegro, Jorge Llano y Diana Ibáñez encontraron resultados similares. Según estos autores “el PIB de la cocaína alcanzaría un 1,88% del PIB total en 2018, más de dos veces el PIB de un sector emblemático como el café, que representa un 0,8% del PIB”¹⁴.

Sin embargo, es importante resaltar, tal como se puede apreciar en las siguientes gráficas, que “más del 70 % del valor agregado producido por la cocaína en Colombia lo explica el eslabón del tráfico, mientras que eslabones iniciales como el cultivo de coca o el procesamiento de la hoja de coca en pasta y base explican porcentajes muy pequeños del valor total de toda la cadena de producción y tráfico: 9 % y 5 % respectivamente”¹⁵.

Gráfico 3. Distribución del valor agregado en los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia en el 2008.



Fuente: La Microeconomía de la Producción y Tráfico de Cocaína en Colombia, Daniel Mejía y Daniel Rico Valencia Daniel Mauricio, Documento CEDE No. 2010-19 (2010).

Como corolario de lo anterior, es claro que el grueso de los recursos producidos por el narcotráfico se queda en los países consumidores, lo que pone de relieve, una vez más, la gravosa situación en la que se encuentran países productores como Colombia. Mientras los colombianos asumimos los costos

⁹ *Presupuesto Ciudadano 2020*, Ministerio de Hacienda (2020). Disponible en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>

¹⁰ Juan Carlos Garzón y Julián Wilches, “El mal negocio de prohibir la cocaína”, revista *Nexos* (2016). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=28028>

¹¹ *Ibid.*

¹² *Informe del Gasto del Gobierno de Colombia en Lucha Antidrogas*, Daniel Rico, Juan Gonzalo Zapata, Daniel Weisner y Laura Goyenche, Fundación Ideas para la Paz, Fedesarrollo y Departamento Nacional de Planeación (2018). Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

¹³ Daniel Mejía y Daniel Rico Valencia Daniel Mauricio, *La Microeconomía de la Producción y Tráfico de Cocaína en Colombia*, Documento CEDE No. 2010-19 (2010).

¹⁴ Santiago Montenegro, Jorge Llano y Diana Ibáñez, *El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica*, Documento Cede N° 44 (2019). Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/12/CEDE-CESED-2019-44.pdf>

¹⁵ Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf

de una fallida guerra contra las drogas, los países consumidores, que imponen al mundo su política prohibicionista y con ello originan y alientan esta guerra, se quedan con gran parte de los recursos generados por el narcotráfico.

De acuerdo con Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, “se estima que un poco más de 1% les corresponde a los productores de los países andinos, mientras que los vendedores minoristas de los países desarrollados se quedan con cerca de 65% del ingreso. En el caso de Colombia las estimaciones indican que sólo 2.6% del valor total de la cocaína que se vende en las calles de Estados Unidos regresa a este país”¹⁶.

B) Salud Pública: la mejor forma de reducir y prevenir el consumo es aceptando su existencia

La Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas del 2019 estima que el 9,7% de los colombianos habían consumido alguna sustancia psicoactiva ilegal en su vida¹⁷. Según este mismo estudio, el 2.07% de la población de 12 a 65 años en Colombia manifestaba haber probado o usado cocaína alguna vez en su vida y el 0.57% haberlo hecho en el último año. La edad de inicio promedio era de 19 años y el 33% de los encuestados consideraba que era fácil adquirirla. En total, según el Departamento Nacional de Planeación, en el 2015, se estimaba que había 253 mil consumidores de cocaína en el país.

Tabla 1. Consumo de cocaína entre personas de 120

	En la vida	Último año	Último mes
Hombres	3.4	1	0.6
Mujeres	0.9	0.20	0.1
Total	2.1	0.6	0.3

Fuente: Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (2020).

La comparación con los años anteriores es difícil pues las metodologías varían según los años y el tipo de población. Según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, el porcentaje de adultos que consumieron cocaína al menos una vez en el año se mantuvo estable entre el 2008 (0,7%) y el 2013 (0,7%)¹⁸. En el caso de la población escolar, según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar, el porcentaje de escolares que consumieron cocaína al menos una vez en el año anterior aumentó de 1,9% en el 2013 a 2,7% en el 2016¹⁹. Finalmente, según el Tercer estudio epidemiológico

Andino sobre consumo de drogas en población universitaria, el porcentaje de universitarios que consumieron cocaína al menos una vez en el año anterior en esta población disminuyó ligeramente de 1,1% al 1% entre el 2012 y el 2016²⁰. En cualquier caso, estas cifras demuestran que, a pesar del fuerte énfasis prohibicionista adoptado por Colombia, el consumo doméstico de cocaína no ha disminuido significativamente.

Las cifras del Gobierno nacional del 2013 evidencian que el 60% de las personas que consumieron cocaína en el último año muestran signos de abuso o dependencia de dicha sustancia, lo cual representa un poco más de 98 mil personas en el país, de los cuales 69 mil tienen signos y síntomas de adicción y 29 mil categorizan en el consumo abusivo²¹.

Finalmente, si se compara el consumo de cocaína en Colombia con el de otros países de la región, Colombia presenta tasas de prevalencia del consumo entre la población general en el año anterior superiores a países que han regulado el cultivo de la hoja de coca, como Bolivia y Perú (que se encuentran por debajo del 0,5%), e inferiores a las de Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica (que se encuentran por encima del 1%)²².

C) Derechos Humanos: la prohibición vulnera los derechos de la población que se espera proteger

La lucha contra las drogas ha disparado los índices de violencia

Más allá del fracaso de la lucha contra las drogas como política general, un aspecto particular que ha afectado de manera dramática a Colombia es su enfoque desproporcionado en los eslabones más débiles de la cadena (pequeños cultivadores y microtraficantes), lo que ha representado un impacto significativo en los índices de violencia en el país.

Según Daniel Mejía y Pascual Restrepo, la tasa de homicidios en el 2008 sería 25% más baja de no ser por el tráfico de cocaína, lo que se traduciría en

als/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf

²⁰ Tercer estudio epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en población universitaria, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017) <http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/5697/III-Estudio-Epidemiol243gico-Andino-sobre-Consumo-de-Drogas-en-la-Poblaci243n-Universitaria-de-Colombia-2016>.

²¹ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, Gobierno de Colombia (2013). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

²² Informe sobre el Consumo de Drogas en las Américas 2019, Organización de los Estados Americanos (2019). Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>

¹⁶ Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (2011).

¹⁷ Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, DANE (2020). Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2016, Gobierno de Colombia (2016). Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Porta>

aproximadamente 3 800 homicidios menos al año en promedio²³.

Así mismo, de acuerdo con Jorge Giraldo y Alberto Naranjo, en el periodo comprendido entre 2003 y 2010, los cultivos ilícitos cobraron importancia como factor de desplazamiento, dada la intensificación de la disputa por el dominio de territorios estratégicos para la movilidad de las exportaciones y para el cultivo de coca²⁴. En este mismo período, la fumigación de cultivos también mostró ser un factor determinante de desplazamiento.

Finalmente, Godoy (2018) encuentra que las operaciones de destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína conllevan a un incremento en el aumento de combates entre guerrillas y paramilitares así como un aumento en la tasa de homicidio en estas zonas²⁵.

La prohibición impacta el territorio, la cultura y la pervivencia de los pueblos y comunidades étnicas

La coca es una planta sagrada para distintos pueblos indígenas andinos y amazónicos, que la conocen y la cultivan desde épocas remotas, utilizando sus hojas con diversos fines: alimenticio, medicinal, elemento ritual y simbólico, e incluso medio de intercambio²⁶. Pero al ser demandada como materia prima de un gran mercado ilegal controlado por organizaciones delictivas complejas y poderosas, la producción y transformación de la hoja de coca se ha convertido en una industria voraz y destructiva, que acarrea daños inconmensurables sobre la territorialidad y la integridad física y cultural de los pueblos en múltiples niveles.

Por un lado, factores asociados a las políticas prohibicionistas y condiciones estructurales de exclusión, han favorecido la irrupción de asentamientos cocaleros en territorios de comunidades étnicas, tanto indígenas como afrodescendientes. Según el más reciente informe

del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas, durante el año 2019 el 16% de las plantaciones de coca en el país se concentró en tierras de las comunidades negras (24.856 hectáreas) y el 9% en resguardos indígenas (14.022 hectáreas)²⁷. La ilegalidad de la economía cocalera conlleva a que esta florezca especialmente en territorios con menos presencia estatal o más aislados de los ejes de comunicación; a su vez, los precios inusualmente elevados para un producto agrícola permiten que estas plantaciones subsistan incluso lejos de la red de infraestructuras de transporte y de los centros de servicios, donde otras actividades económicas no resultan rentables²⁸. La presión de los grupos armados y la pobreza también ha obligado a un sinnúmero de comunidades étnicas a vincularse a estas complejas economías ilegales para subsistir²⁹.

Las comunidades indígenas y afro que habitan las zonas productoras y los corredores de tránsito sufren los impactos del tráfico ilícito y la desmesurada política antinarcoóticos en todos los ámbitos de vida. La prohibición permite una ampliación descontrolada los cultivos de coca que afecta la sostenibilidad alimentaria y el equilibrio ecológico del territorio, fomenta el accionar de las redes de crimen organizado y los grupos armados ilegales en desmedro de la autonomía de las comunidades, e incrementa de manera exponencial la militarización y la violencia. La aplicación de estrategias antinarcoóticos como la aspersión de glifosato y la erradicación manual también comprometen la existencia material y cultural de las comunidades, víctimas de constantes atropellos como las fumigaciones inconsultas en áreas de cultivos de alimentos y de ganadería, la contaminación de masas de agua para abastecimiento y consumo humano, y los daños a sitios sagrados y sembradíos con fines espirituales y medicinales³⁰.

²³ Daniel Mejía y Pascual Restrepo, *Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia*, Documentos Cede 2013-53 (2013). Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2013-53.pdf

²⁴ Giraldo Ramírez, J., & Naranjo, Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación. En J. Giraldo Ramírez, A. J. Naranjo, A. M. Jaramillo, & G. Duncan, *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico* (2011).

²⁵ Godoy, J.F. Violencia en la producción de cocaína: laboratorios y grupos armados, Documentos Cede, 2018-25 (2018). Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2018-25.pdf

²⁶ Un amplio recuento de la historia de la coca, desde su migración andino-amazónica en tiempos precolombinos hasta su uso para el procesamiento de la cocaína. Puede consultarse en: García Hoyos, Juan Carlos, *De la coca a la cocaína: una historia por contar* (2007). 2ª Edición: Editorial Universidad del Rosario, Bogotá. Versión web disponible: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/De%20la%20coca%20a%20la%20coca%20una%20historia%20por%20contar.pdf>

²⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019* (julio, 2020). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Julio/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

²⁸ Human Rights Everywhere, *Tierra Profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas de Colombia – Cultivos Ilícitos* (2008). Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/HREV_Impactos-colectivos-fumigaciones_2008.pdf

²⁹ Un caso paradigmático es el del pueblo Awá: Pese a no tener tradición agricultora, pues su población era seminómada y dedicada a la caza y la recolección, se vio volcado a la economía de la coca, producto de la oleada de desplazamiento que ocasionaron a principio de siglo los paramilitares, las fumigaciones y el Plan Colombia desde el departamento de Putumayo hacia el occidente de Nariño. Verdad Abierta, *¿Por qué los Awá no se le midieron al PNIS?*, (abril, 2019). Disponible en: <https://verdadabierta.com/por-que-los-indigenas-awa-no-se-le-midieron-al-pnis/>

³⁰ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano. Informe*

Para las comunidades indígenas y afrocolombianas, la destrucción y profanación del territorio pone en riesgo su existencia como sujetos colectivos.

Por otra parte, la política antinarcoóticos del país incrimina a los pueblos indígenas en cuyos resguardos hay plantaciones de coca, y estigmatiza una planta de profundo sentido ritual y cultural. A diferencia de Perú y Bolivia, que han reconocido el carácter de patrimonio nacional de esta planta nativa, en Colombia se han fomentado discursos mediáticos para asimilar la coca con la cocaína, proscribiéndola como un mal para la sociedad. Tal es el caso de la propaganda “No cultives la mata que mata”, posicionada para el 2008 en todos los medios del país, y que fue finalmente retirada dos años después gracias a una tutela promovida por Fabiola Piñacué, representante legal de Coca Nasa, en tanto ofendía el valor cultural de una planta de trascendental importancia para los pueblos indígenas³¹. Sin embargo, el estigma contra la planta quedó plasmado en el imaginario colectivo de toda una generación. Otras batallas legales han tenido que enfrentar las iniciativas indígenas que comercializan derivados de la hoja de coca, pues las autoridades públicas han obstaculizado la actividad en diferentes vías: limitaciones para el transporte de la materia prima, objeciones a la validez de los registros sanitarios propios, decomiso de sus productos, etc.³². Décadas de prohibición y estigma han socavado el derecho de los pueblos indígenas de transmitir sus conocimientos, técnicas y herramientas para el cultivo y transformación de la hoja de coca, al tiempo que han minado la investigación de las propiedades de la planta y la protección de la propiedad intelectual de los saberes tradicionales y ancestrales.

El impacto sobre el sistema penitenciario

El sistema carcelario también se ha visto fuertemente afectado por esta política. El número de personas capturadas y encarceladas por tráfico de drogas ha aumentado consistentemente, sin que esto se haya traducido en una disminución en el consumo. Así, según Sergio Chaparro, Luis Felipe Cruz y Rodrigo Uprimny, entre 2005 y 2014 en Colombia se capturaron más de 720 mil personas por porte, tráfico o fabricación de drogas, lo que equivale a capturar a nueve personas cada hora o a 80 mil personas por año. Entre el 2000 y el 2014, el porcentaje de personas encarceladas por delitos de

drogas aumentó en un 369%, mientras que el total de la población carcelaria aumentó en un 235%³³.

Así mismo, el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es el tercer delito por el cual más personas se encontraban presas en el país (13%), a la par con el concierto para delinquir y por debajo del hurto (15,1%) y del homicidio (14,6%). También es el delito por el cual el mayor número de mujeres están condenadas³⁴. El caso de las mujeres es tan dramático, que “se ha estimado que de aplicar alternativas al encarcelamiento para las mujeres que han cometido algún delito de drogas, sin concurso con otra clase de delitos, el hacinamiento en centros penitenciarios femeninos desaparecería (hoy asciende a 49%) y sobraría un 18% de la capacidad actual de dichos centros”³⁵.

Otro aspecto preocupante lo constituye el hecho de que, a pesar de que el número de capturas sigue disparado, el mercado no se ve alterado. De acuerdo con María Victoria Llorente, Julián Wilches y Juan Carlos Vergara, “en Colombia, en los últimos ocho años se han capturado en promedio anual 77.500 personas por delitos relacionados con drogas (212 cada día). Entre tanto, el mercado ha permanecido estable y, en algunas ciudades, en crecimiento”³⁶.

No menos alarmante resulta el hecho de que el enfoque parece estar inclinado hacia las personas más vulnerables; hacia el eslabón más débil de la cadena. Así, “del total de condenas relacionadas con drogas, el 30,71% fueron por el verbo rector ‘llevar consigo’” exclusivamente, es decir, por porte simple de drogas sin que se probara que las sustancias se estaban comercializando, transportando, almacenando u otra clase de actividades³⁷. En contraste, sólo entre el 0,5% y el 0,7% del total de las capturas fueron por conductas relacionadas con el lavado de activos o el concierto para delinquir respectivamente (delitos generalmente asociados a eslabones más fuertes de la cadena del narcotráfico).

Además, las personas capturadas suelen pertenecer a sectores vulnerables de la sociedad. De acuerdo con la Comisión Asesora para la política de Drogas, en Colombia “se ha terminado privando de la libertad principalmente a eslabones débiles

preparado para la Audiencia Regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014). Disponible en: https://www.escri-net.org/sites/default/files/drogas_web_hojas.simples_0.pdf

³¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 18 de noviembre de 2010, Radicación número 30485, M. P. Gustavo José Gnecco Mendoza.

³² Dejusticia, *¿Comercializar la coca solo en los resguardos?* (febrero, 2019). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/comercializar-la-coca-solo-en-los-resguardos/>

³³ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L., Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia* (2017). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

³⁴ Estadísticas del INPEC (2020). Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>

³⁵ Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015)

³⁶ Llorente, M., Julián, W., & Vergara, J., Fundación Ideas para la Paz. (9 de abril de 2018), (Recuperado el 6 de agosto de 2018). Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1661>

³⁷ Reporte de Drogas de Colombia, Gobierno de Colombia (2017): http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf

que son, en su mayoría, personas pobres que no obtienen mayor lucro, son fácilmente reemplazables y cuyo encarcelamiento ha contribuido muy poco a desmontar las organizaciones criminales o a proteger la salud pública³⁸. El 79,3% de las personas privadas de la libertad no concluyeron su educación media y el 42% había estudiado máximo hasta la primaria³⁹.

El perfil de las mujeres privadas de la libertad por este tipo de delitos exhibe situaciones de vulnerabilidad y relaciones asimétricas de género que preceden a su vinculación en el mercado ilegal y que se recrudecen en el espacio penitenciario. En efecto, el 93% de las mujeres encarceladas por drogas son madres, y el 52% son madres cabeza de hogar, es decir, más de la mitad tienen de manera casi exclusiva la responsabilidad del cuidado de hijos, hijas, personas mayores y demás dependientes, así como la provisión de los recursos básicos para la subsistencia de la familia⁴⁰. Esta constante muestra la relación entre el ingreso de las mujeres pobres al negocio de las drogas y la falta de opciones viables que les permitan cumplir simultáneamente los roles de cuidado y sustento económico. Otras situaciones recurrentes entre las mujeres detenidas por drogas son la maternidad temprana, la baja escolaridad, la dependencia problemática a sustancias psicoactivas, la existencia de una pareja que vende o trafica, etc.

Igualmente, es de resaltar que es la población joven la principal afectada por las capturas ligadas al tráfico de drogas en Colombia: el 46% de los capturados por estos delitos en el 2016 tenían entre 14 y 25 años mientras que entre los menores (de 14 a 17 años), recluidos bajo el Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes, el 22% lo están por delitos asociados al tráfico de droga⁴¹. Igualmente, cabe resaltar que el 90% de los adolescentes que hacen parte de este sistema pertenecen a los estratos 1 y 2⁴².

Esta realidad, además de preocupante, resulta altamente costosa para el Estado. Entre 2001 y 2015 el gasto fiscal asociado a las capturas realizadas por la policía por el delito de porte, fabricación y tráfico

de estupefacientes asciende a \$10.6 billones, con un gasto promedio anual de 893.000 millones⁴³. Esto sin contar la carga fiscal que implica el sostenimiento de los más de 45.000 personas privadas de libertad por delitos relacionados al narcotráfico que se estima en casi un billón de pesos al año⁴⁴.

Finalmente, la crisis carcelaria derivada de los delitos relacionados con sustancias psicoactivas trasciende las fronteras del territorio nacional y afecta a miles de colombianos que purgan prisión en el exterior en condiciones inhumanas y de total desprotección, en clara violación de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos que supuestamente se quieren proteger con la fracasada lucha contra las drogas.

De acuerdo con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, a marzo del 2019 un total de 18.615 colombianos se encontraban pagando condenas en cárceles de 79 países. De estos, 10.235 (54,98%) estaban presos por delitos relacionados con narcotráfico. Solo en Estados Unidos hay 3590 colombianos presos.

D) Medioambiente: la ilegalidad incentiva el cultivo de hoja de coca fuera de la frontera agrícola en condiciones de riesgo

La persecución a los cultivos de coca ha hecho que se ubiquen en lugares cada vez más remotos en condiciones precarias que afectan ecosistemas protegidos. Causan la tala de cobertura boscosa, generalmente de bosque primario, y afectan las condiciones naturales del suelo y el agua, debido a las sustancias químicas que se usan en la transformación de la coca⁴⁵. Además, las técnicas empleadas para erradicar los cultivos, en particular la aspersión por glifosato, ha causado enormes daños ambientales.

Deforestación

La erradicación forzosa de plantaciones de coca ha desplazado poblaciones campesinas que han venido deforestando los territorios en los que se han asentado a lo largo de las últimas décadas⁴⁶ y han fragmentado los ecosistemas⁴⁷. Los cultivos de coca deforestaron el 25% del total de las áreas

³⁸ *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015).

³⁹ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L., Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia* (2017) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴⁰ Rodrigo Uprimny Yepes, Margarita Martínez Osorio, Luis Felipe Cruz, Sergio Chaparro Hernández, Nina Chaparro González, *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en Colombia*, Dejusticia (2016), Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf

⁴¹ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L., Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia*, (2017).

⁴² Reporte de Drogas de Colombia, *Gobierno de Colombia* (2017).

⁴³ Gutiérrez, I., & Tobón, S., El gasto fiscal de la guerra contra los portadores y traficantes de drogas ilícitas: una aproximación para Colombia. *Documentos CEDE*(8), (febrero de 2017).

⁴⁴ Respuesta Derecho de Petición del INPEC al Senador Iván Marulanda (2020).

⁴⁵ Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional señaladas por *El Tiempo* (2019) citado en Erasso y Vélez, 2020. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/los-cultivos-de-coca-causan-deforestacion-en-colombia/>

⁴⁶ Liliana M. Dávalos, Karina M. Sanchez, Dolores Armenteras, “Deforestation and Coca Cultivation Rooted in Twentieth-Century Development Projects”, (28 September 2016) Disponible en: <https://academic.oup.com/bio-science/article/66/11/974/2754290>

⁴⁷ Rincón-Ruiz & Kallis, “Caught in the middle, Colombia’s war on drugs and its effects on forest and people”, (2013) Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Rincon_y_

deforestadas en la primera década del siglo XXI, lo que es equivalente a 800.000 hectáreas de bosque primario⁴⁸, y para la segunda década, se conoce que, en 2017 el 24% de las áreas deforestadas en el país se relacionaron con estos cultivos⁴⁹. Según Erasso & Vélez (2020), no solo se genera deforestación por el establecimiento de cultivos de coca, sino que estos a su vez inciden en la llegada de otras actividades que perforan la matriz boscosa, como por ejemplo la construcción de vías y pistas clandestinas, y la aceleración de la transformación de bosque en agricultura y/o ganadería.

Afectación de áreas protegidas, territorios colectivos y resguardos

Las áreas protegidas, los territorios colectivos y resguardos han sido mayormente afectados por la expansión de los cultivos de coca; el 47% de los cultivos se encuentran en estas zonas⁵⁰. Las áreas protegidas son territorios vitales para el mantenimiento de la diversidad biológica; sin embargo, se han convertido en “santuarios” para la siembra de la coca, debido a la protección especial de los Parques Nacionales que prohíbe las fumigaciones aéreas con glifosato⁵¹. Según las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), un total de 6.785 hectáreas de cultivo de coca fueron registradas en los Parques Nacionales Naturales del país en el 2019, afectando 14 de los Parques, de los cuales se destacan Sierra de La Macarena, Paramillo, Nukak y Catatumbo Bari⁵².

Aspersiones aéreas con glifosato

El glifosato es un herbicida no selectivo que mata la mayoría de plantas⁵³ y que puede generar afectaciones ambientales y en la salud. La erradicación

forzosa con este tipo de herbicidas de amplio espectro no solo causa graves problemas en la salud; también contamina el suelo, el aire, el agua y los alimentos; destruye los cultivos de pancoger; envenena a los animales de cría y a los peces, la base de sostenimiento para las comunidades que viven cerca de los cultivos⁵⁴. Particularmente, un estudio de Adriana Camacho y Daniel Mejía revela que las aspersiones aéreas conllevan a un aumento en los diagnósticos por enfermedades dermatológicas y respiratorias, así como en el número de abortos naturales en las zonas asperjadas⁵⁵. Además, se conocen impactos directos en la biodiversidad, según investigaciones científicas, la presencia del glifosato en larvas de especies de ranas ocasiona su mortalidad⁵⁶.

E) Institucionalidad y normas sociales: el narcotráfico corrompe las instituciones y los valores de la sociedad

El narcotráfico corrompe todas las ramas del poder

La relación entre narcotráfico y política es notoria en la historia contemporánea de Colombia. Basta remontarse a las décadas de los 80 y 90 cuando narcotraficantes alcanzaron asiento en el Congreso y otras corporaciones de elección popular y financiaron múltiples campañas electorales, incluidas elecciones presidenciales. La ‘Parapolítica’ hace parte de esa historia. Esta zaga delincencial ha dejado innumerables dirigentes privados de su libertad⁵⁷ y profundos daños en las instituciones del Estado y en la sociedad.

Si bien los carteles de la droga cambian con el tiempo, la relación entre política y narcotráfico multiplica sus focos de corrupción en las distintas ramas del poder. Ponerle fin al prohibicionismo no acabará con el flagelo de la corrupción en Colombia, pero sin duda al regular el mercado de la hoja de coca y de la cocaína, se rompería en buena medida esa relación perversa entre narcotráfico y política, que tanta destrucción le ha dejado al país.

El narcotráfico distorsiona las normas y valores de la ciudadanía

La nefasta influencia de la cultura del narcotráfico distorsiona las normas y valores por los que se rige la ciudadanía y destruye el tejido social.

Kallis_Colombias- DrgWar_Effects_on%20Forest_and_People_Geoforum_2013.pdf

⁴⁸ Rocha, R., & Martínez, H, Coca y deforestación en Colombia. *Archivos de Economía*, (2011)

⁴⁹ Camilo Erasso & María Alejandra Vélez. ¿Cultivos de coca causan deforestación en Colombia?, Documento Temático n° 5 de 2020, CESED, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/los-cultivos-de-coca-causan-deforestacion-en-colombia/>

⁵⁰ Fundación Ideas para la Paz (2020), Los cultivos de coca en los parques naturales y opciones para avanzar. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf

⁵¹ *El Espectador* (2014) Consejo de Estado prohibió aspersión con glifosato en parques nacionales naturales citado en: Fundación Ideas para la Paz (2020), Los cultivos de coca en los parques naturales y opciones para avanzar. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/consejo-de-estado-prohibio-aspersion-glifosato-parques-articulo-484031>

⁵² Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), citado en Fundación Ideas para la Paz (2020), Los cultivos de coca en los parques naturales y opciones para avanzar. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf

⁵³ National Pesticide Information Center (2019). Disponible en: <http://npic.orst.edu/factsheets/glyphogen.html>

⁵⁴ Elsa Nivia, Las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos sí son peligrosas, (2002). Disponible en: http://www.mamacoca.org/feb2002/art_nivia_fumigaciones_si_son_peligrosas_es.html

⁵⁵ Camacho, A., & Mejía, D, The Health Consequences of Aerial Spraying of Illicit Drugs: the case of Colombia. *Center for Global Development*, (2015).

⁵⁶ Triana, Montes & Bernal, Efectos letales y subletales del glifosato (Roundup®Activo) en embriones de anuros colombianos, (2013) Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-548X2013000200005

⁵⁷ Alejo Vargas Velásquez, La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana, (2010). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-influencia-de-los-poderes-ilegales-en-la-politica-colombiana/>

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia sostiene por ejemplo que la erradicación forzada “degrada la percepción de legitimidad del Estado y sus instituciones por parte de los campesinos afectados por el problema de los cultivos ilícitos. Tanto la aspersión como la erradicación manual forzosa genera resentimiento de las comunidades afectadas hacia la institucionalidad estatal y, por tanto, oportunidades para que organizaciones opositoras y grupos armados ilegales instrumenten ese resentimiento para promover sus fines (políticos o criminales) y elevar el costo político al Estado en sus políticas de control de drogas”⁵⁸.

El investigador Gustavo Duncan asegura que “el patronazgo, el clientelismo, las relaciones de dependencia, la definición de los derechos de los individuos de acuerdo a su posición social y económica, la ascendencia de un sistema normativo propio sobre las leyes del Estado, etc., fueron los mecanismos que los narcotraficantes se apropiaron de las élites tradicionales para ejercer su dominio”⁵⁹.

El narcotráfico ha permeado las esferas económicas, políticas y sociales de Colombia. Insistir en el enfoque prohibicionista es abandonar la sociedad a su propia suerte y negar el deber del Estado de proteger a sus ciudadanos⁶⁰.

Ni una pandemia frena al narcotráfico

Mientras el mundo entero se detuvo como consecuencia de la pandemia de COVID-19, en las selvas, el cultivo y la producción de sustancias psicoactivas nunca pararon. Las muertes de líderes campesinos y jóvenes pobres en todos los bandos de esta guerra nunca se detuvieron en Colombia. La fumigación y erradicación forzada apretó el acelerador.

Por su parte, el aumento del precio se reflejó en Canadá, España, Estados Unidos y Francia, pues aumentó el riesgo de entrega, pero no por falta del producto.

El narcotráfico, en tan solo días ya se había ajustado a las nuevas condiciones del mercado. Aumentó el pago por plataformas virtuales, las entregas a domicilio, y los puntos de distribución y de consumo empezaron a funcionar en las madrugadas, mientras que las ambulancias se convirtieron en la fachada perfecta para transportar los cargamentos de cocaína desde los cultivos a los puertos para embarque a Europa y Norteamérica.

La pandemia hizo visible una vez más la gran inequidad en la que vivimos. Por su parte, el narcotráfico recogió y dio trabajo de primera mano en el campo y las ciudades a esos despojos humanos de la inequidad. Durante la pandemia, nuevamente

⁵⁸ *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2015)

⁵⁹ Duncan, G. El crimen y el poder: El filtro del orden social. En J. Giraldo Ramírez, A. J. Naranjo, A. M. Jaramillo, & G. Duncan, *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. (2011)

⁶⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 2°.

el narcotráfico le quita terreno al Estado, cumple sus funciones y agranda su poder, mientras la sociedad sigue sin entender bien lo perverso que resulta el enfoque prohibicionista.

II) Evidencia internacional⁶¹

Si bien hace más de cuatro décadas varios países se han venido apartando del enfoque prohibicionista y han optado por descriminalizar o regular el mercado de sustancias psicoactivas, en particular el cannabis, con este proyecto Colombia intenta ser el primero en regular todas las etapas del mercado de la hoja de coca y de la cocaína y el primer país productor y exportador en hacerlo. Aunque la regulación de la cocaína en un país con estas características no es equiparable a la regulación del cannabis en países principalmente consumidores, sus experiencias son de utilidad para entender y anticipar las posibles consecuencias de la regulación de la hoja de coca y de la cocaína en Colombia en materia de consumo, salud pública y criminalidad. De igual modo, la experiencia de Bolivia y de Perú con la regulación del cultivo, transformación y comercialización de la hoja de coca, también aporta valiosas lecciones sobre la regulación de la coca para fines no psicoactivos.

A) Las políticas de criminalización de sustancias psicoactivas no reducen su consumo

Los defensores del enfoque prohibicionista argumentan que es efectivo para reducir el consumo de drogas porque i) las sanciones disuaden el consumo de drogas y ii) la incautación de drogas reduce la oferta al alcance de los consumidores, aumenta el precio y reduce la calidad de las mismas.

Sobre el primer punto, según MacCoun y Reuter, la certeza y la severidad de la sanción sólo explica entre el 5% y el 10% de la varianza en el uso del cannabis⁶². Así, según la Encuesta Global de Drogas del 2015, solo el 2% de los consumidores de cocaína consideraron que la preocupación de ser detenido por la policía había contribuido a su decisión de dejar de consumirla⁶³. En efecto, controles sociales informales juegan un rol mucho más importante en la regulación del consumo de drogas que medidas disuasivas impuestas por el Estado^{64, 65}.

⁶¹ Esta sección se inspira principalmente de: George Murkin, Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs, (2016). Disponible en: <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/Use-report-2016.pdf>

⁶² MacCoun, R. and Reuter, P. *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places*, New York: Cambridge University Press, (2001).

⁶³ Will Drug Use Rise? Exploring a key concern about decriminalizing or regulating drugs, Transform (2016). Disponible en: <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/Use-report-2016.pdf>

⁶⁴ MacCoun, R. and Reuter, *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places*, New York: Cambridge University Press, (2001).

⁶⁵ MacCoun, R. (1993) ‘Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition’, *Psychological Bulletin*, vol. 113, no. 3, pp. 497-512.

Sobre el segundo punto, desde que se empezó la guerra contra las drogas a nivel mundial, a pesar de que la incautación de heroína, cocaína y cannabis aumentó en las décadas del noventa y los dos mil, ni el precio de estas drogas ha aumentado ni su pureza ha disminuido significativamente⁶⁶.

En línea con lo anterior, según la Unidad de Estrategia del Primer Ministro Británico, el Reino Unido tendría que incautar el 60% del total de la oferta ilegal de drogas para erradicar del todo a los traficantes de droga⁶⁷. Sin embargo, entre el 2000 y el 2006 se estima que la incautación de heroína en Escocia equivalió únicamente al 1% del total de heroína consumida en el país, lo que demuestra la imposibilidad de eliminar el mercado de drogas apelando a su incautación⁶⁸.

En general, la evidencia existente no encuentra una relación clara entre la severidad de la ley frente al consumo de drogas y el nivel de consumo de estas. Un estudio basado en datos de la Organización Mundial de la Salud en 17 países encontró que el uso de drogas “no está simplemente relacionado con la política de drogas, ya que países con políticas estrictas de drogas a nivel del usuario no tenían niveles más bajos de uso que países con políticas liberales”⁶⁹. Una revisión hecha en el 2014 por la oficina de asuntos internos del Reino Unido llegó a la misma conclusión: “...no encontramos en nuestra búsqueda ninguna relación obvia entre la dureza en la ejecución de medidas contra la posesión de drogas y el nivel de uso de drogas en este país”⁷⁰.

B) La regulación de las drogas no aumenta su consumo pero sí mejora la salud y reduce la criminalidad

En cambio, la evidencia existente demuestra que, en los países que han descriminalizado o regulado el mercado de drogas (en su mayoría, el cannabis), el consumo no ha aumentado significativamente y los indicadores de salud y criminalidad han mejorado.

⁶⁶ Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. ‘Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review’, The International Journal of Drug Policy, vol. 22, no. 2, pp. 87-94, (2011). Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395911000223>

⁶⁷ Prime Minister’s Strategy Unit ‘Strategy Unit Drugs Report: Phase 1 – Understanding the issues’, (2003). Disponible en: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/drugs_report.pdf

⁶⁸ McKeganey, N., Casey, J., McGallagly and Hay, G, ‘Heroin seizures and heroin use in Scotland’, Journal of Substance Use, vol. 14, no. 3, pp. 252-260, (2009).

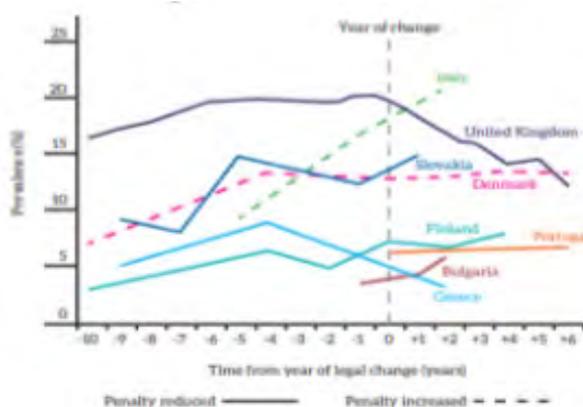
⁶⁹ Degenhardt, L., Chiu, W-T., Sampson, N., Kessler, R.C., Anthony, J.C., Angermeyer, M. et al , ‘Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys’, PLoS Medicine, vol. 5, no. 7, (2008). Disponible en: <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0050141>

⁷⁰ Home Office, Drugs: International comparators (2014).

Así, en Holanda, después de 40 años de regulación del consumo de cannabis, el resultado es que la prevalencia en el consumo ha variado muy poco. Si bien entre mediados de los años 80 y mediados de los años 90 el uso de cannabis aumentó debido a la proliferación de *coffee shops*, a partir de mediados de los 90 esta tendencia se invirtió y el consumo disminuyó. Esto último debido a mejoras regulatorias como mayores restricciones en términos de publicidad y mercadeo, el cierre de cerca del 40% de los puntos de venta y el aumento de la edad de consumo a 18 años⁷¹. En comparación con Europa, según el Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicciones de Drogas en 2017, el consumo en Holanda (8,7%), si bien era superior al del promedio europeo, era inferior al de países como Francia (11,1%), España (9,5%), República Checa (9,4%) o Italia (9,2%)⁷².

En general, según un estudio del Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicciones de Drogas en nueve países europeos, en estos no existe una relación clara entre cambios normativos y la prevalencia en el uso del cannabis, como lo muestra la siguiente gráfica⁷³:

Gráfica 4. Prevalencia en el consumo del cannabis según el tipo de regulación vigente en países europeos



Fuente: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011).

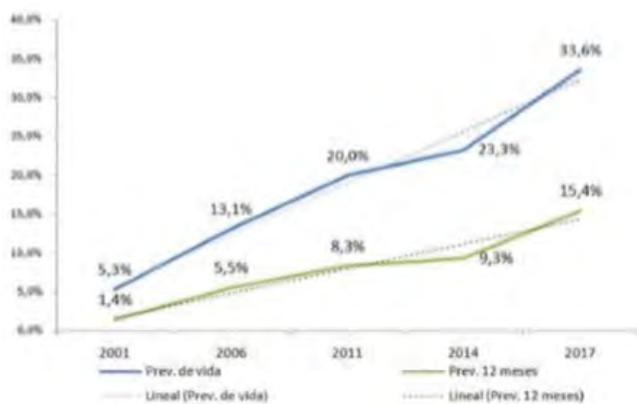
En el caso uruguayo, según el Equipo de Evaluación y Monitoreo de la Regulación del Cannabis de la Universidad de la República de Uruguay, si bien el consumo ha aumentado en los últimos años, esta es una tendencia que ya existía desde antes del cambio regulatorio y que no cambió después de la regulación del cannabis en el país en el 2013 como lo muestra la gráfica siguiente:

⁷¹ George Murkin, Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs, (2016.) Disponible en: <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/Use-report-2016.pdf>

⁷² Clara Musto y Gustavo Robaina, Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados, Monitor Cannabis Uruguay (2018). Disponible en: <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/>

⁷³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction ‘Looking for a relationship between penalties and cannabis use’, (2011).

Gráfica 5. Evolución prevalencia del consumo de cannabis en Uruguay 2001 - 2017

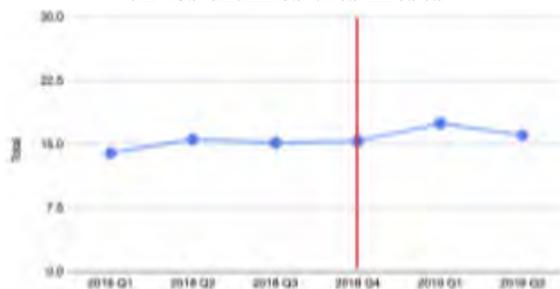


Fuente: Clara Musto y Gustavo Robaina, Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados, Monitor Cannabis Uruguay (2010).

Además, tanto esta tendencia como la prevalencia de consumo no dista mucho de la de un país como Chile, donde el consumo de cannabis está prohibido. Según el Equipo de Evaluación y Monitoreo de la Regulación del Cannabis de la Universidad de la República de Uruguay, mientras que “la proporción de chilenos que declaran haber consumido en el último año pasó de 11,3% en 2014 a 14,5% en 2016 (...), en Uruguay esta cifra pasó de 9,3% en 2014 a 15,4% en la última encuesta sobre regulación del cannabis elaborada por Monitor Cannabis junto a expertos de cuatro universidades y del Observatorio Uruguayo de Drogas”.⁷⁴

Finalmente, si bien la regulación del cannabis en Canadá es demasiado reciente para sacar conclusiones, como se observa en la gráfica siguiente, la evidencia existente parece indicar que el consumo no cambió sustancialmente después de la entrada en vigencia de la ley de regulación del cannabis. Además, entre el primer trimestre de 2018 y el primer trimestre del 2019, según la Encuesta Nacional de Cannabis, el porcentaje de usuarios que reportaron obtener cannabis en el mercado ilegal disminuyó del 51% al 38%⁷⁵.

Gráfica 6. Porcentaje total de canadienses que reportaron haber consumido cannabis en los últimos tres meses



Fuente: Cannabis legalisation in Canada – one year on, Transform (2019).

⁷⁴ Clara Musto y Gustavo Robaina, Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados, Monitor Cannabis Uruguay, (2010) Disponible en: <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/>

⁷⁵ Cannabis legalisation in Canada – one year on, Transform (2019).

Un argumento adicional en favor de la regulación del mercado del cannabis es que esta no solo reduce la carga fiscal de los Estados asociada a la persecución del mercado ilegal, sino que los impuestos sobre el cannabis pueden constituir una fuente importante de recaudo adicional para estos. En efecto, en 5 de los 11 estados de Estados Unidos que han regulado el mercado del cannabis y que cuentan con información sobre el recaudo de impuestos al cannabis, este no ha cesado de aumentar. Así, por ejemplo, en Colorado, desde el 2014, el estado ha recaudado más de 1.2 billones de dólares en impuestos al cannabis⁷⁶. En Washington, el recaudo por impuestos al cannabis (361 millones de dólares) fue mayor al recaudo por impuestos al licor (314 millones de dólares) y a los cigarrillos (357 millones de dólares) en el 2018⁷⁷.

En el caso de la regulación que aquí se propone para los derivados psicoactivos de la hoja de coca, dado que el Estado tendría el control sobre toda la cadena de valor, un sistema de impuestos no es pertinente pues, por definición, el recaudo de todos los excedentes que genere el mercado de la cocaína estará a cargo del Estado, mediante la fijación de precios a los cultivadores y a los usuarios. Así mismo, es importante recordar que el objetivo principal de esta propuesta no es aumentar el recaudo estatal, sino reducir los daños asociados al narcotráfico. Los beneficios en materia fiscal para el Estado colombiano provendrían principalmente de la disminución del gasto destinado al combate al narcotráfico. En todo caso, dado que la comercialización de los derivados psicoactivos generará un recaudo adicional, el proyecto propone que este se destine a los programas asociados a la regulación de la coca, a saber: programas de extensión agropecuaria y control de calidad, prevención del consumo, reducción de riesgos y mitigación de daños, atención y tratamiento a la superación de la dependencia problemática, investigación, y adición de recursos para los resguardos indígenas. En cuanto a los derivados no psicoactivos de la hoja de coca, estos quedarían sujetos al régimen de impuestos al consumo (IVA) establecido ordinariamente para el tipo de producto del que se trate, aunque se establecería una destinación específica de este recaudo.

La evidencia hasta ahora presentada en esta sección se basa en la prevalencia y regulación del cannabis. Sin embargo, la regulación de la cocaína propuesta en este proyecto de ley sería más estricta de la implementada por los países que hasta el momento han regulado el mercado del cannabis. Por ello, la experiencia de países como el Reino Unido,

⁷⁶ Marijuana Tax Data, Departamento de Recaudo, Estado de Colorado. Disponible en: <https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>

⁷⁷ Forcasts Hazy for State Marijuana Revenue, The Pew Charitable Trusts, (2019). Disponible en: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/08/marijuana-brief_v2.pdf

Alemania, Suiza y Dinamarca con la regulación estricta de una droga más peligrosa, como la heroína, se acerca quizás más a lo que podría ser la regulación de la cocaína bajo el marco regulatorio propuesto en este proyecto. En estos países, se les permite a los usuarios de heroína resistentes a otros tratamientos consumir heroína legalmente por medio de médicos o farmacias. En estos casos, según una revisión sistemática hecha por Cochrane Collaboration, el suministro legal de heroína a usuarios de heroína dependientes y de largo plazo resistentes a otros tratamientos contribuye a reducir la actividad criminal, el riesgo de encarcelación, el riesgo de muerte, el uso de heroína ilegal y el de otras sustancias al mismo tiempo que aumenta la probabilidad de seguir bajo tratamiento⁷⁸.

Si bien el presente proyecto permitiría el consumo de cocaína no solo para uso médico sino también para el uso recreativo, el modelo de regulación propuesto –en el que usuarios pueden acceder a una cantidad limitada de cocaína únicamente en establecimientos farmacéuticos y después de tener una cita con un especialista médico– se asemeja al que los países mencionados anteriormente emplean para la heroína. En ese sentido, se esperaría que, tal como sucedió en estos países, la criminalidad asociada al mercado de la cocaína disminuya y la salud de los consumidores mejore.

Finalmente, es importante resaltar que, en caso de ser regulada, la mayoría de consumidores actuales no solo preferirían comprar cocaína en el mercado legal sino que también estarían dispuestos a pagar más por su consumo. Según la Encuesta Mundial de Drogas del 2019, el 71,6% de los consumidores están a favor de la regulación de la cocaína y, entre los que están a favor, estos estarían dispuestos a pagar entre el 25% y el 40% más por tener la garantía de que la cocaína consumida proviene del comercio justo⁷⁹ y es de buena calidad.

En conclusión, la evidencia existente muestra que la prevalencia en el consumo de sustancias psicoactivas depende menos de las leyes en vigencia que de las normas sociales y del contexto social de los países. Por ello, teniendo en cuenta el costo humano, económico y ambiental que representa el enfoque prohibicionista, en particular en los países productores, la regulación de las sustancias psicoactivas reduciría gran parte de las consecuencias indeseadas del prohibicionismo, como por ejemplo los daños a la salud de los consumidores o la criminalidad asociada al narcotráfico, a la vez que facilitaría la adopción de un enfoque de salud pública para hacer frente al consumo de sustancias psicoactivas.

⁷⁸ George Murkin, Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs, (2016). Disponible en : <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/Use-report-2016.pdf>

⁷⁹ Global Drug Survey (2019). Disponible en: <https://www.globaldrugsurvey.com/gds-2019/>

C) La regulación de la hoja de coca en Perú y en Bolivia

Bolivia y Perú han demostrado que es posible regular de manera clara la comercialización de productos a base de coca dentro del marco legal internacional vigente. Según David Restrepo, Ross Eventon y Sioly Rodríguez-Suárez, investigadores del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes:

“en Perú la comercialización legal de coca solo puede realizarse a través de la Empresa Nacional de la Coca (Enaco), el monopolio de propiedad estatal. Enaco adquiere la hoja de parcelas autorizadas para el cultivo de la coca (listadas en un padrón nacional) y las revende a distribuidores o fabricantes, que luego pueden vender la hoja seca o productos transformados a través de canales de venta convencionales, siguiendo los procedimientos estándar para la autorización de sus productos. En Bolivia, la hoja de coca seca pueden venderla agricultores sindicalizados que cultivan en áreas aprobadas (particularmente Yungas y Chapare), pero solo en mercados controlados. Los productos de coca pueden luego revenderse a distribuidores y fabricantes de productos que hayan obtenido la licencia necesaria (Aguilar & Chulver, 2019)”⁸⁰.

Según estos mismos investigadores, la regulación del mercado de la hoja de coca en estos dos países “no parece haber aumentado ni el cultivo ilícito de coca, ni el consumo de cocaína”. En ambos países, la superficie de cultivos de coca y el consumo de cocaína es más bajo que en Colombia. En cambio:

“la coca legal en Perú y, especialmente, en Bolivia ha mejorado la posición social de los cocaleros. Parece darles un poder de negociación relativamente más fuerte frente a los compradores, lo que puede explicar los precios notablemente más altos que alcanza la cosecha de hoja de coca en ambos países (particularmente Bolivia) (UNODC, 2019a; UNODC, 2018a). Esto representa un dividendo bienvenido para comunidades rurales históricamente marginadas y, potencialmente, menores márgenes para la cadena de suministro ilícito de cocaína”⁸¹.

III) Jurisprudencia, normatividad actual y consistencia con el marco internacional

A) Consistencia con el marco jurídico nacional

Desde un punto de vista jurídico, es necesario referirse, en primer lugar, al artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, el cual regula lo relativo al derecho a la salud de los colombianos. Dicho artículo fue modificado en 2009 mediante

⁸⁰ David Restrepo, Ross Eventon y Sioly Rodríguez-Suárez COCA: del estigma a la oportunidad, Documento Temático n° 7 de 2020, CESED, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/04/COCA.DEL-ESTIGMA-A-LA-OPORTUNIDAD-2.pdf>

⁸¹ *Ibid.*

el acto legislativo 02, que incluyó lo que podría entenderse, *a priori*, como una prohibición del consumo de droga, salvo prescripción médica.

Sin embargo, el artículo 49 debe ser interpretado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que desde 1994, a través de la Sentencia C-221 de dicho año, se ha pronunciado sobre la materia. Mediante dicha providencia, el tribunal constitucional despenalizó el consumo de droga, señalando la facultad del legislador para regular el lugar, la edad y otras circunstancias dentro de las cuales el consumo de sustancias psicoactivas podría resultar inadecuado o nocivo socialmente, siempre y cuando lo hiciera sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad.

En ese sentido, desde 1994, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el consumo de la dosis personal no debe ser motivo de sanción penal, argumentando que la penalización del consumo va en contravía de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad.

Es entonces de anotar que existe en el sistema jurídico colombiano un vacío que ha llevado a la violación sistemática de los derechos fundamentales de los colombianos, toda vez que mientras la dosis personal es legal, las vías para adquirir las sustancias psicoactivas siguen siendo ilegales, poniendo a las personas usuarias o consumidoras en una situación de riesgo, no solo de seguridad sino también, y sobre todo, de salud pública. Al mismo tiempo, esta laguna jurídica genera condiciones ideales para que las mafias dedicadas al tráfico de sustancias psicoactivas incrementen sus ingresos y se fortalezcan.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de agosto 17 de 2011⁸² acogió la tesis de la Corte Constitucional sobre la legalidad de la dosis mínima en los siguientes términos:

“A pesar de la reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2009 y de la modificación del artículo 376 del Código Penal mediante el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana, es posible tener por impunes las conductas de los individuos dirigidas al consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del artículo 2° de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos topes...”

A su vez, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-253 de 2019, reiteró la tesis según la cual el artículo 49 de la Constitución Política debe ser interpretado de manera sistemática, aun con la modificación del mencionado acto legislativo 02 de 2009. En ese sentido, el tribunal constitucional señaló que “el artículo 49 de la Constitución Política, junto con su reforma, debe ser leído en conjunto con el resto del orden constitucional vigente. Es una norma que establece reglas a propósito del derecho a la salud y debe ser aplicada dentro de esa perspectiva.

No es una regla que tenga funciones, por ejemplo, en materia de derecho policivo”.

A partir de la interpretación de la Corte Constitucional, es fundamental concluir que el artículo 49 de la Constitución Política protege el derecho a la salud de los colombianos como derecho fundamental, finalidad que cumple la presente iniciativa. Además, desde la reforma de 2009, la protección que debe darse por razones de salud a las personas que consumen sustancias psicoactivas y como parte de un tratamiento de reducción de daños, implica que deben ser consideradas con respeto, sin discriminación y con dignidad.

En ese orden de ideas, de los argumentos expuestos se desprende que la presente iniciativa legislativa está en sintonía con el espíritu de la Constitución que en el artículo 49 garantiza el derecho de los colombianos a la salud. En efecto, el tema particular de las sustancias psicoactivas debe interpretarse desde ese enfoque de la salud pública, máxime si se tiene en cuenta que el interés general del país prevalece sobre intereses internacionales que se le contraponen, tal como viene ocurriendo con la política prohibicionista y sus nefastas consecuencias para Colombia.

Adicionalmente, es de resaltar que la presente iniciativa está en línea con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, enmarcado en el artículo 16 de la Constitución Política, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional como el “derecho a la autonomía e identidad personal, que busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional”⁸³.

Es importante anotar que actualmente, si bien el artículo 375 del Código Penal tipifica como un delito el cultivo, conservación y financiación de plantaciones de plantas de coca, el artículo 3 de la Ley 30 de 1986 permite la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes para usos científicos y medicinales. Con la expedición del Decreto 1156 de 2018 que reglamentó “la fabricación de productos fitoterapéuticos con base en plantas medicinales que contengan “metabolitos o principios activos clasificados como estupefacientes, psicotrópico o sustancia controlada” (artículo 15, parágrafo)”, se establecieron los requisitos para poder usar la hoja de coca para fines médicos y científicos⁸⁴. Sin

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

⁸⁴ Sioly Rodríguez-Suárez, David Restrepo, Paula Aguirre, *La coca legal: posibilidades y desafíos normativos para usos fitoterapéuticos de la hoja de coca en Colombia*, Documento temático n° 9, CESED, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/05/LA-COCA-LEGAL-PO->

⁸² Radicación 35978.

embargo, los requisitos establecidos son tan estrictos que, en la práctica, el uso científico y medicinal de la hoja de coca en el país se vuelve prácticamente imposible.

En cuanto a las disposiciones que contiene el proyecto de ley, relativas a los derechos de pueblos indígenas sobre la planta de coca, conviene hacer varias precisiones respecto a la constitucionalidad y conveniencia del esquema propuesto. Como ya se ha mencionado, el propósito central de esta iniciativa es ofrecer una alternativa al fracasado paradigma prohibicionista de la guerra contra las drogas y transitar hacia un modelo de regulación, más que establecer un marco normativo exhaustivo para la hoja de coca en su estado natural o en sus diferentes usos y derivados no psicoactivos. Con todo, dado que el cultivo con destino a la producción del alcaloide es el más abundante y problemático, la regulación de la cocaína implica definir el manejo que se dará a las plantaciones y a la materia prima, y amerita levantar las restricciones que puedan subsistir para la transformación y comercialización de otros productos no alcaloides de la hoja de coca. En ese ámbito, la política regulatoria debe tener en cuenta el estrecho vínculo tradicional y ancestral entre la planta de coca y la cultura indígena, como una expresión del derecho a la identidad cultural y a la autonomía de los pueblos reconocidos por la Constitución.

La jurisprudencia colombiana ha sido consistente en entender que los usos, prácticas y saberes sobre la planta de coca tienen arraigo en las comunidades indígenas y su herencia cultural y, por tanto, deben ser objeto de protección constitucional en lugar de ser criminalizados o perseguidos⁸⁵. Este uso forma parte de la vida, tradiciones y creencias de los pueblos y “se deriva del conocimiento creado por generaciones que han interactuado con esta planta y quienes le han atribuido el calificativo de sagrada en razón a los beneficios y atributos que la misma posee, tanto es así que no constituye solamente un alimento sino que es un elemento importante en la concepción social y religiosa de la comunidad”⁸⁶.

La normatividad interna también ha distinguido entre la planta coca y los usos lícitos y legítimos que de ella han hecho y pueden hacer las comunidades indígenas, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. En la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Viena el 20 de diciembre de 1988), aprobada mediante la Ley 67 de 1993,

el Estado colombiano formuló una reserva en este sentido: “Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente [...] Colombia entiende que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se les da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico en las zonas afectadas”. La Corte Constitucional declaró exequible la citada reserva, reiterando que la distinción entre los usos de la hoja de coca que no envuelvan la producción de los derivados alcaloides, de aquellos que sí se consideran estupefacientes como la cocaína y el bazuco, es necesaria por dos razones: i. porque así se reconoce que la hoja de coca podría tener un comercio alternativo y legal que haga frente al narcotráfico; y, ii. porque el consumo de coca en comunidades indígenas no ha demostrado tener efectos negativos en la salud⁸⁷. El proyecto de ley que presentamos hace eco de esta distinción, al establecer un marco regulatorio estricto para toda la cadena destinada a la comercialización del derivado psicoactivo, al tiempo que permite que la hoja de coca y sus derivados distintos a los estupefacientes, sean producidos y comercializados sin restricción distinta a las que existan para cada tipo de producto con características similares.

Otro de los precedentes relevantes que sustentan el contenido del presente proyecto es la Sentencia T-477 del 2012, en la que la Corte Constitucional resolvió un recurso de amparo interpuesto por la Organización Indígena de Colombia (Onic) contra la Superintendencia de Industria y Comercio, por conceder a un particular el registro durante 10 años de las marcas “Coca Indígena” y “Coca Zagrada” como distintivo de productos artesanales a base de hoja de coca. La Corte concluyó que nuestro sistema normativo “reconoce a las comunidades indígenas el derecho a la propiedad sobre el conocimiento tradicional por ellas desarrollado, que implica, entre otras facultades, el deber de contar con su aprobación y participación, y la obligación de repartir equitativamente los beneficios que se deriven de estos”; en consecuencia, concedió el amparo y suspendió el registro marcario. En esa oportunidad, la Sala llamó la atención sobre el vacío que existe en la legislación nacional respecto al derecho a la propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales de las comunidades étnicas. El presente proyecto espera fomentar la concertación y expedición de una normatividad especial que supere ese vacío.

Por último, se destaca que pese a la contundencia de los pronunciamientos judiciales, las comunidades indígenas siguen enfrentando serios obstáculos para

SIBILIDADES-Y-DESAFIOS-NORMATIVOS-PARA-USOS-FITOTERAPEUTICOS.pdf

⁸⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-383 de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis); Sentencia C-882 de 2011 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); Sentencia T-477 de 2012 (M. P. Adriana María Guillén Arango); Sentencia T-080 de 2017 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

⁸⁶ Sentencia T-477 de 2012 (M. P. Adriana María Guillén Arango).

⁸⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-176 de 1994 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

la distribución libre de los productos derivados de la hoja de coca, pues algunas autoridades de la sociedad mayoritaria insisten en circunscribir el uso, venta y consumo de sus productos al perímetro de los territorios tradicionales, impidiendo por distintos mecanismos su comercialización en el resto del país. Tal es el caso de la cooperativa Coca Nasa, proyecto comunitario de la región de Tierradentro, que ha tenido que librar una batalla jurídica con respuestas ambivalentes: en el año 2005 la Asociación de Cabildos Juan Tama del municipio de Inzá (Cauca) otorgó al Resguardo de Calderas el permiso para la utilización de la hoja de coca para la producción de alimentos y bebidas y otros derivados, pero el Invima emitió una alerta sanitaria para impedir el consumo de estos productos; el caso llegó al Consejo de Estado, que en el 2015 anuló la referida alerta al reconocer la validez en todo el país de los registros sanitarios emitidos por las autoridades indígenas; y en el año 2017, la Corte retrocedió en este reconocimiento, al dejar en firme un fallo de tutela que restringe la posibilidad de comercializar productos a base de hoja de coca fuera de los territorios indígenas y establece que estos productos deben someterse al control del Invima⁸⁸. Como consecuencia de este limbo jurídico, en la actualidad algunos establecimientos naturistas continúan distribuyendo los productos, mientras que otros los han censurado por la amenaza del decomiso. Por esa razón, el presente proyecto de ley también pretende avanzar hacia la superación de estos obstáculos.

Si bien la propuesta de legislación que presentamos es consistente con el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas sobre la planta de coca, no es la pretensión de esta iniciativa desarrollar el marco normativo sobre el contenido y alcance de los mismos. Una regulación con ese propósito deberá surgir de un amplio diálogo de saberes, priorizar las voces de las diferentes naciones y pueblos indígenas del país, y ser expedida siguiendo una ruta que garantice la consulta previa, libre e informada. Por ello, el proyecto plantea que las materias que requieran de regulación estatal y que conciernan a pueblos indígenas, serán objeto de un tratamiento especial a expedirse en el marco de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, como vía para fomentar que se superen de forma pronta los vacíos normativos y los obstáculos aquí señalados. A su vez, el proyecto se abstiene de intervenir en decisiones que son de la órbita exclusiva de las autoridades indígenas, tales como la regulación de los cultivos de coca para consumo propio o los diferentes usos dentro de sus territorios, explicitando que esas prácticas son materia de la autonomía de las comunidades y competencia de su autogobierno.

⁸⁸ Sioly Rodríguez-Suárez, David Restrepo, Paula Aguirre, *La coca legal: posibilidades y desafíos normativos para usos fitoterapéuticos de la hoja de coca en Colombia*. Op. cit.

Con tales claridades, las disposiciones con contenido étnico a lo largo del texto propuesto se limitan a reiterar principios y derechos constitucionales, a modo de salvaguardas mínimas para que actividades asociadas a la legalización no obren en detrimento de las comunidades. Estos aspectos y el objetivo global de la iniciativa, fueron socializados en varios espacios informales con mayores, sabedores y autoridades indígenas, así como con comuneros que tienen larga experiencia en la lucha por el reconocimiento de la planta de la coca como patrimonio cultural de los pueblos indígenas, a quienes agradecemos sus invaluable aportes y claridades⁸⁹. En todo caso, este proyecto será radicado simultáneamente ante la MPC, a solicitud del senador de la jurisdicción especial indígena que lo suscribe y promueve, para que sea sometido a discusión o al procedimiento que las autoridades y organizaciones indígenas consideren oportuno.

Para terminar, el presente proyecto de ley busca, antes que nada, asegurar el derecho de los colombianos a una vida digna y a la dignidad humana, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional a partir de tres lineamientos: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”⁹⁰.

En ese sentido, es claro que la presente iniciativa es consistente con el marco jurídico nacional, pues tiene como objetivo garantizar derechos fundamentales de los colombianos, establecidos en la Constitución Política y desarrollados por la propia Corte Constitucional, tal como fue expuesto.

B) Consistencia con el marco jurídico internacional

En las discusiones sobre la política antidrogas se suele justificar el enfoque vigente en Colombia, haciendo referencia a los límites que imponen las prohibiciones existentes en el ordenamiento jurídico internacional. En particular el Convenio Único sobre Estupeficientes (1961), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Psicotrópicas (1988). Sin embargo, el propio Informe de la Comisión Global de Política de Drogas del 2019 señaló que la clasificación internacional y la

⁸⁹ David Curtidor, cofundador del proyecto Coca Nasa, ha acuñado y defendido la consideración de la planta de coca como patrimonio colectivo de los pueblos indígenas, y aportó valiosas reflexiones a este proyecto con su manuscrito “La Coca, patrimonio de los pueblos. El usurpador eres tú”.

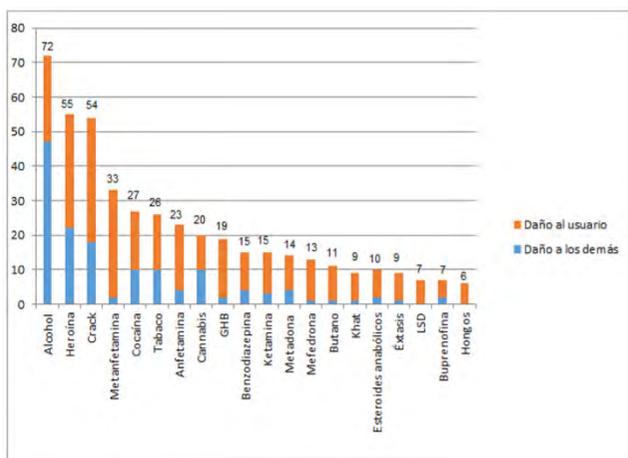
⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

regulación actual de las sustancias psicoactivas, no obedecen a criterios científicos⁹¹.

Según este informe “*Los Estados han respondido al derecho internacional con listas y sistemas de clasificación que no están basados en pruebas empíricas ni mantienen una correlación racional con los daños y beneficios de las sustancias, sino que se fundamentan en decisiones e intereses políticos de las personas encargadas de formular las políticas. Estas políticas de control de drogas se han traducido en problemas sociales y económicos que no solo afectan a las personas que usan drogas, sino también al conjunto de la población, con consecuencias como epidemias de salud, el hacinamiento carcelario y la aplicación arbitraria de las leyes sobre drogas*”.

En efecto, algunas de las sustancias prohibidas son menos nocivas para los consumidores y su entorno que sustancias cuyo mercado se encuentra reglamentado. Así, por ejemplo, según un estudio publicado en la revista *The Lancet* sobre el daño a los usuarios y el daño a los demás de diferentes sustancias psicoactivas en el Reino Unido (ver gráfica 7), el alcohol es mucho más dañino para los usuarios y para los demás que cualquier otra droga. La cocaína, por ejemplo, causa un nivel similar de daño que el tabaco: mientras que el tabaco afecta más a los demás que la cocaína, la cocaína afecta un poco más la salud de los usuarios que el alcohol.

Gráfica 7. Daño social y daños a la salud de diferentes sustancias psicoactivas



Fuente: “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis” D. Nutt *et al.* The Lancet (2010).

Sin embargo, partiendo de la base de que en el contexto actual es poco probable a corto plazo que se reformen las principales convenciones internacionales en materia de drogas, Colombia dispone de cuatro recursos jurídicos para reformar su política de drogas, tal como se propone en la presente iniciativa, sin que esto signifique una violación al Derecho Internacional⁹².

⁹¹ Comisión Global de la Política de Drogas “La clasificación de sustancias psicoactivas cuando se dejó atrás la ciencia” (2019).

⁹² Comisión Global de Drogas, Regulación, el Control Responsable de las Drogas (2018). Disponible en: [https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf)

1. Priorizar los tratados sobre Derechos Humanos por encima de los tratados específicos sobre drogas

El primer recurso consiste en reconocer el plano superior de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico internacional, que en este caso interpreta la crisis multidimensional, profunda y prolongada en el tiempo que viene sufriendo Colombia como consecuencia de la política prohibicionista, crisis a la cual se ha hecho referencia en sus tópicos políticos, institucionales, éticos, económicos, sociales, ambientales y de seguridad nacional. No cabe duda de que los tratados sobre Derechos Humanos protegen la integridad de la nación colombiana por encima de lo que prescriben convenciones puntuales sobre drogas. Este fue el criterio sobre el que Uruguay sustentó la regulación del mercado interno del cannabis en el año 2013.

Con la regulación del mercado de la coca y la cocaína que propone el proyecto de ley, Colombia estaría actuando de conformidad con los tratados internacionales de Derechos Humanos para poner fin a la violación que por años se viene presentando de varios de estos derechos, como son los siguientes:

- Derecho a la vida: artículo 3° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Derecho a la salud: Constitución de la Organización Mundial de la Salud, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos crueles: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención contra la Tortura y Convención sobre los Derechos del Niño.
- Derecho a no ser objeto de discriminación: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1960, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Derecho a un nivel de vida adecuado y a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Derecho de libre determinación de los pueblos: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Derecho de los pueblos a proveer su propio desarrollo económico, social y cultural: Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

- Derecho de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas: artículo 14 (2) de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 y Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (artículos 11, 12, 24, 26, 27), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Derechos de los niños: artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Derecho a la paz: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, preámbulo y artículo 26, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, preámbulo y artículo 20.
- Derecho relativo a los Derechos Humanos en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente presentados por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo de 1998.

2. Retirarse de los tratados sobre drogas para luego reintegrarse con salvedades

Colombia podría también retirarse de los tratados sobre drogas para luego reintegrarse haciendo las salvedades necesarias sobre los artículos que irían en contra del marco regulatorio escogido a nivel nacional. Esto fue lo que hizo Bolivia para darle vía libre en su legislación interna al uso tradicional de la hoja de coca, sin incurrir en violación de tratados internacionales.

3. Incumplir de manera respetuosa los tratados sobre drogas

El tercer camino consiste en incumplir respetuosamente los tratados sobre drogas, opción que fue adoptada por Canadá y otros países. En este caso, Colombia seguiría siendo parte de los tratados, aceptando abiertamente que su legislación interna contraviene lo estipulado en ellos pero explicando a la vez que su decisión se fundamenta en los mismos principios universales que los inspiraron, que son los mismos que inspiran las normas internas dictadas por el país en ejercicio de su soberanía y en atención a sus propias realidades e intereses nacionales. Además, se comprometería a respetar las demás

disposiciones, a seguir presentando los informes correspondientes y a atender las inquietudes de los estados vecinos.

4. Acordar modificaciones “inter se” de los tratados sobre drogas con otros países que compartan el mismo enfoque

Otra opción consiste en asociarse con países que compartan el mismo enfoque sobre la política de drogas, para hacer modificaciones “inter se” de los tratados sobre drogas. Este mecanismo está establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 para que varios Estados Miembros modifiquen “entre ellos”⁹³ un tratado con el fin de “conciliar la necesidad de salvaguardar la estabilidad de los tratados con los requisitos de un cambio pacífico”⁹⁴. Este mecanismo permite ajustar los tratados internacionales a normativas nacionales, sin que los países se vean obligados a irrespetarlos o a retirarse de estos.

IV) Propuesta de regulación de la coca y sus derivados en Colombia

A) Marco conceptual

La propuesta de regulación del mercado de cocaína se basa en las siguientes dos premisas:

- 1) “Un mundo libre de drogas” nunca ha sido ni será posible.
- 2) Es mejor que el mercado de sustancias psicoactivas esté bajo la regulación del Estado, que bajo el control de organizaciones criminales.

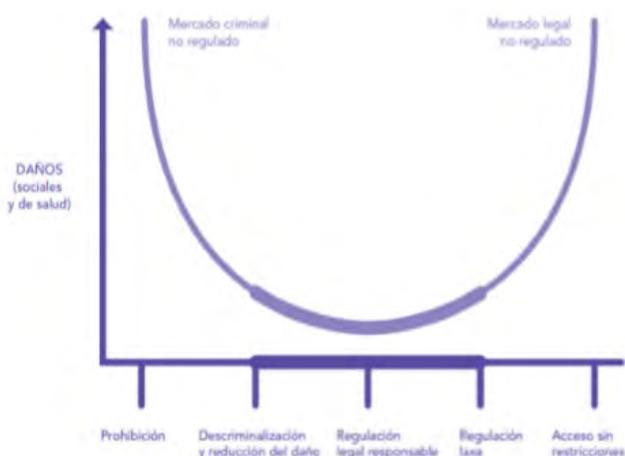
En efecto, como se ilustra en la siguiente gráfica, en un mundo en el que siempre habrá oferta dispuesta a saciar una demanda inevitable por sustancias psicoactivas, la mejor manera de reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al consumo problemático de estas es permitiéndole al Estado tener una política de control efectivo sobre la manera como estas se producen (formas de producción, cantidad y calidad) y se consumen (dosis, frecuencia, segmento poblacional, intermediarios, puntos de venta).

El paradigma prohibicionista vigente, por el contrario, termina por generar los mismos efectos indeseados que la liberalización indiscriminada del mercado de drogas: uso indebido de sustancias psicoactivas, ausencia de una política integral de salud pública y prevalencia de la maximización de los ingresos de los productores y comercializadores, por sobre la salud de los consumidores. Esto sin contar los efectos negativos colaterales que trae consigo la estricta prohibición, a los cuales se ha hecho referencia en otros apartes.

⁹³ *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2015).

⁹⁴ Comisión Global de Drogas, *Regulación, el Control Responsable de las Drogas* (2018). Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

Gráfica 8. Relación entre el marco regulatorio y los daños sociales y de salud



Fuente: Comisión Global de Política de Drogas (2018)⁹⁵.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, siempre y cuando la política de drogas siga teniendo un enfoque prohibicionista en los principales países de consumo, cualquier intento de regulación en Colombia será parcial e imperfecto, pues una parte significativa del mercado de drogas en Colombia preferirá mantenerse en la informalidad con el fin de satisfacer el consumo clandestino de drogas en países cuya legislación lo prohíbe.

Sin embargo, vale resaltar que ya algunos países consumidores han mostrado su interés en adquirir sustancias psicoactivas de manera legal con el fin de abastecer su demanda local. Así, por ejemplo, la ciudad de Vancouver en Canadá ha solicitado el apoyo del gobierno canadiense para explorar posibles fuentes de suministro legal de drogas para fines de salud pública⁹⁶.

En cualquier caso, el mercado colombiano debe sin duda reglamentarse de acuerdo con lo que el país considera que es lo mejor para sus ciudadanos, sus instituciones y para el resto del mundo, bajo el entendido de que la única manera de reformar el paradigma que rige desde hace más de medio siglo y progresar con fundamento en la experiencia y el sentido del bien común, es que países de manera autónoma tomen la iniciativa de avanzar en esa dirección.

En consecuencia, los objetivos principales de la regulación del mercado de cocaína en el país son:

- 1) Recuperar la vigencia de la Constitución y la Ley en los territorios cocaleros para que el Estado tenga la presencia y ejerza la autoridad que le corresponde en el marco de la democracia y las comunidades y los pobladores estén rodeados de garantías para la convivencia, así como de oportunidades para el progreso y el bienestar en condiciones dignas.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ “Safe Supply Statement”, Alcaldía de Vancouver. Disponible en: <https://vancouver.ca/people-programs/safe-supply-statement.aspx>

- 2) Así mismo, poner bajo control del Estado el monopolio de las armas, someter los grupos armados al margen de la ley y reprimir las conductas delictivas en dichos territorios.
- 3) Reconocer los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre la hoja de coca y salvaguardar los usos tradicionales y ancestrales de las comunidades.
- 4) Evitar que los cultivos de coca se extiendan y continúen causando destrozos sociales y ambientales.
- 5) Regular el proceso de producción y la calidad de la cocaína con el fin de reducir los riesgos ambientales, laborales y sanitarios.
- 6) Reducir los gastos fiscales en la lucha contra el cultivo y la comercialización de la coca y la cocaína y recaudar recursos adicionales para la acción del Estado.
- 7) Reducir los riesgos de corrupción de las instituciones por cuenta del narcotráfico.
- 8) Disminuir la carga social de los delitos relacionados con el narcotráfico.
- 9) Poner en marcha una política solvente de salud pública encaminada a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, reducir los riesgos y mitigar los daños asociados a dicho consumo.

B) Propiedades y oportunidades de la hoja de coca

Si bien la hoja de coca hace parte de las sustancias fiscalizadas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de las Naciones Unidas, no hay evidencia de que esta sea nociva para la salud y, aún menos, que tenga efectos similares a los alcaloides químicamente aislados derivados de ella, como la cocaína. En efecto, un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud en 1995 y posteriormente censurado por el Gobierno estadounidense, no encontró evidencia de que masticar hojas de coca o productos de coca entera tuviera consecuencias negativas para la salud⁹⁷. Lo anterior no es sorprendente si se tiene en cuenta que mientras que la hoja de coca contiene alrededor de 0,6% de cocaína en promedio, una línea de cocaína en la calle puede contener entre 60% y 70%⁹⁸. Además,

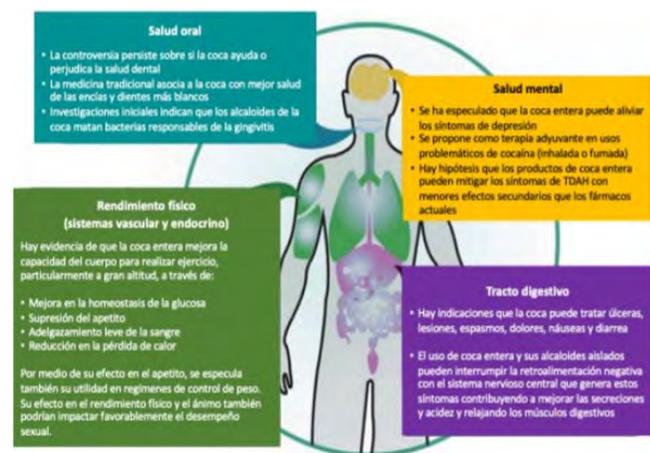
⁹⁷ Restrepo, D.A.; Sáenz, E.; Jara-Muñoz, O.A.; Calixto-Botía, I.F.; Rodríguez-Suárez, S.; Zuleta, P.; Chávez, B.G.; Sánchez, J.A.; D’Auria, J.C Erythroxyllum en el foco: revisión interdisciplinaria de un género ignorado, Serie Documentos Cede, 2020-11. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2020-11.pdf

⁹⁸ David Restrepo, Ross Eventon y Sioly Rodríguez-Suárez *COCA: del estigma a la oportunidad*, Documento Temático n° 7 de 2020, CESED, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/04/COCA.DEL-ESTIGMA-A-LA-OPORTUNIDAD-2.pdf>

los alcaloides contenidos en la coca entera se absorben lentamente y se descomponen fácilmente, “compiten entre sí por los mismos receptores neuronales y ocurren junto a muchos otros nutrientes naturales, lo que modera el impacto de la coca en el metabolismo humano”⁹⁹.

Por el contrario, la poca evidencia que hay al respecto indica que la hoja de coca tiene variadas propiedades medicinales que incluyen la salud oral, la salud mental, el tracto digestivo y el rendimiento físico, como lo indica la siguiente ilustración:

Ilustración 1. Posibles usos biomédicos de la planta de coca en la salud mental, la salud dental, el rendimiento físico y el tracto intestinal.



Fuente: David Restrepo, Ross Eventon y Sioly Rodríguez-Suárez COCA: del estigma a la oportunidad, Documento Temático n° 7 de 2020, CESED, Universidad de los Andes.

Así, al ser un supresor temporal del apetito que estimula el metabolismo de los ácidos grasos al tiempo que mejora la energía, el estado de ánimo y la digestión, la coca podría contribuir al manejo de la obesidad, diabetes, depresión, déficit de atención (TDAH), enfermedades cardiovasculares y afecciones digestivas. Además, la hoja de coca también tiene propiedades nutricionales pues contiene calcio, fósforo, hierro, vitaminas (caroteno tiamina, riboflavina), proteína vegetal y antioxidantes¹⁰⁰. En ese sentido, la coca debería considerarse y consumirse de la misma manera que el té, el café o el cacao, de tal manera que el mercado de los productos a base de coca que ya existen, tales como bebidas, harinas, panes, pasteles, confiterías, las pastas de dientes, entre otros.

Las propiedades de la coca no se limitan a alimentación y la nutrición. Paradójicamente, la coca también podría contribuir a reducir los daños causados por estimulante, como la cocaína, brindando alivio a la ansiedad y mejorando las relaciones entre las comunidades terapéuticas y los clientes. Asimismo, sus propiedades antimicrobianas podrían emplearse para prevenir la gingivitis y la caries dental. Finalmente, la coca también puede

ser empleada en la agricultura, como fertilizante orgánico y plaguicida¹⁰¹.

Estos múltiples usos y propiedades de la hoja de coca, han sido conocidos desde épocas remotas por los pueblos indígenas andinos y amazónicos, como está ampliamente documentado en los textos sagrados y narraciones indígenas, en las primeras crónicas españolas, en estudios antropológicos contemporáneos y en las declaraciones de las organizaciones y autoridades indígenas¹⁰². Sin embargo, a consecuencia del estigma y la prohibición, el mundo occidental ha ignorado las propiedades y potencialidades de la hoja de coca, invisibilizando durante décadas el uso ancestral de la planta, así como la producción de evidencia científica sobre sus usos medicinales, alimenticios y agroindustriales¹⁰³.

C) Presentación y explicación del texto propuesto

Esta sección explica el marco regulatorio propuesto en este proyecto de ley que, en síntesis, propone varios escenarios de regulación según la etapa en la cadena de valor y el contenido psicoactivo de los productos o sustancias derivados de la hoja de coca.

Capítulos I y II

El proyecto se fundamenta, entre otros principios, en el respeto a la vida; a la dignidad humana; el derecho a la paz y la construcción de paz; en las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, calidad y seguridad de los productos que se ofrecen en el mercado; la autodeterminación de las personas; la justicia social; el respeto a la igualdad de género y de raza; los derechos a la identidad cultural y a la autonomía de los pueblos indígenas; la progresividad en lucha contra los eslabones más fuertes de la criminalidad organizada; la protección del medio ambiente y de los niños, niñas y adolescentes; y la participación (Capítulo I).

En lo que concierne al cultivo de la hoja de coca (Capítulo II), el proyecto busca permitir el cultivo de la hoja de coca en el territorio nacional, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones (artículo 5° y 6°):

- 1) que las zonas de cultivo no se encuentren en Parques Nacionales Naturales.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Oficio ICANH-120-2000 de octubre 30 de 2000. Recuperado de: Castro Blanco, E., & Mora González, J., “El uso de la hoja de coca como manifestación cultural inmaterial”, Revista *Criterio Jurídico Garantista*. (Jul.-Dic. de 2014), Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, Disponible en: <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/viewFile/441/425>

¹⁰³ Elementa - Consultoría en Derechos, *Usos, Impactos y Derechos: Posibilidades Políticas y Jurídicas para la Investigación de la Hoja de Coca en Colombia* (2018), Disponible en: <https://www.elementa.co/wp-content/uploads/2018/05/Doc-Posibilidades-pol%C3%ADticas-y-jur%C3%ADdicas.pdf>

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

- 2) que los cultivos se encuentren en las áreas identificadas por el censo de cultivos ilícitos realizado en el 2019 por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito, o en territorios indígenas.
- 3) que los cultivos de coca sean propiedad y administrados por campesinos residentes en las correspondientes áreas de cultivo.

Lo anterior con el fin de respetar el uso tradicional de la coca por parte de los pueblos indígenas, evitar que los cultivos de coca afecten áreas de especial cuidado ambiental, desincentivar el cultivo de coca que pudiera darse en anticipación a los efectos del proyecto de ley y evitar la entrada de nuevos actores al mercado para garantizar que los beneficios de la regulación recaigan sobre los actuales cultivadores, que son quienes han tenido que asumir el costo de las prohibiciones vigentes. En zonas de traslape entre territorios indígenas y Parques Nacionales Naturales, serán permitidos los cultivos destinados a usos tradicionales y ancestrales de la planta o a la producción de derivados no psicoactivos, conforme lo establezca la autoridad indígena en su respectivo territorio y en coordinación con las entidades ambientales. Asimismo, este artículo precisa que todos los cultivos de hoja de coca que se encuentren por fuera de las áreas definidas para el cultivo legal, serán considerados ilegales.

Con el fin de reducir el impacto ambiental de los cultivos y mejorar la productividad y la calidad de la hoja de coca, se dispone la creación de programas de investigación, capacitación y extensión agropecuaria, que apoyen a los cultivadores en el mejoramiento de sus prácticas agrícolas (artículo 7°). Así mismo, el ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encargarán de controlar la calidad de las cosechas (artículo 8°). Todo esto con el fin de que, desde la etapa del cultivo, los productos derivados de estas cosechas cuenten con la garantía de que provienen de cultivos social y ambientalmente sostenibles, lo que facilitará y fomentará su comercialización. También se precisa que las disposiciones relativas al control de calidad y al monitoreo, no se exigirán a los cultivos en territorios indígenas destinados al consumo propio o a usos tradicionales y ancestrales, pues estos son y seguirán siendo objeto de regulación propia, en virtud de su autogobierno (artículo 8°). Finalmente, se establece un mecanismo de control social comunitario para que las comunidades contribuyan al cumplimiento de las regulaciones sobre el cultivo de la hoja de coca (artículo 9°).

Capítulo III

Este capítulo permite que tanto la coca como sus productos derivados que no sean psicoactivos o que sean poco psicoactivos (tales como alimentos, bebidas, cosméticos o cualquier otro producto artesanal o industrial a base de hoja de coca distinto a los estupefacientes), sean producidos y comercializados sin restricción distinta a las ya existentes para los productos de su categoría

(artículo 10). Lo anterior teniendo en cuenta que, al no causar ninguna dependencia y tampoco ser nocivos para la salud, no hay razones para que la reglamentación de estos productos sea distinta a la de los productos con características similares que se encuentran legalmente en el mercado (como el té o el café). En todo caso, se precisa que la expedición de los registros que se requieran para cada tipo de actividad o producto, deberá asegurar que los usos ancestrales y tradicionales y el conocimiento que tienen las comunidades indígenas o campesinas sobre la planta, no serán objeto de apropiación o registro como propiedad intelectual de terceros.

El artículo 11 aclara que la producción y comercialización de los derivados no psicoactivos de la hoja de coca que realicen las comunidades indígenas, será objeto de un tratamiento especial que reconozca la planta como patrimonio cultural de los pueblos indígenas, y establezca a su favor prerrogativas comerciales, rentísticas, de fomento, crediticias y demás que se consideren. En desarrollo del derecho a la consulta previa, tal regulación deberá ser concertada en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y expedida dentro del año siguiente a la vigencia de la ley. Se reitera que el propósito de dicha normatividad no será otro que definir los mecanismos concretos mediante los cuales el Estado deberá reconocer, retribuir y salvaguardar el patrimonio de los pueblos indígenas en relación con la planta, mas de ninguna forma limitar o restringir los derechos que tienen actualmente para usar la hoja de coca y sus derivados lícitos dentro y fuera de sus territorios. En el mismo sentido, y como se mencionó anteriormente, la regulación de los cultivos de coca para consumo propio o usos tradicionales y ancestrales, no tendrá que ser objeto de nueva normatividad, pues seguirá siendo competencia de la autoridad indígena del respectivo territorio en ejercicio de su autogobierno.

Capítulo IV

El cuarto capítulo contiene el corazón del marco regulatorio propuesto para las sustancias psicoactivas derivadas de la hoja de coca, entre ellas, la cocaína. Aquí, la regulación propuesta varía según la etapa en la cadena de valor, desde la compra de la hoja de coca hasta la distribución de los productos derivados de la hoja de coca, pasando por su transformación. Es importante resaltar que en cada una de estas etapas, si bien intervienen actores privados, el Estado se reserva el control y la trazabilidad sobre la hoja de coca y sus derivados.

Así, en lo que concierne a la compra de la hoja de coca a los cultivadores para usos psicoactivos (artículo 12), el Gobierno nacional será el único autorizado. Para el efecto, definirá la cantidad de coca que comprará teniendo en cuenta el consumo interno y la demanda externa legal por productos psicoactivos derivados de la hoja de coca. Igualmente, priorizará la compra de la hoja de coca a cultivadores que sean víctimas del conflicto armado, indígenas, mujeres cabezas de hogar, que se encuentren en situación de pobreza o

que se encuentren en situación de discapacidad. En cuanto a los excedentes de hoja de coca cultivada en el marco de esta ley, el Gobierno deberá ser diligente en la gestión del fondo que se constituya con recursos internacionales y nacionales para estas transacciones, llamadas a darle sostenibilidad al sistema regulatorio que aquí se está concibiendo.

El precio de compra de la hoja de coca será definido y revisado regularmente por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta, entre otros, el precio de compra en el mercado ilegal, consideraciones de salud pública y las características socioeconómicas de las áreas de cultivo (artículo 13). Esto con el fin de que el precio al que el Gobierno compre la hoja de coca no incentive su cultivo (lo que ocurriría si este se fijara por encima del precio del mercado ilegal) ni la venta a actores ilegales (lo que ocurriría si se fija por debajo del precio del mercado ilegal) y que, además, sea lo suficientemente alto para garantizar una calidad de vida digna a los pequeños cultivadores.

La siguiente etapa –la transformación y producción de derivados psicoactivos de la hoja de coca (artículo 14)– también estará bajo el control del Estado. Sin embargo, en este caso, el Gobierno nacional podrá contratar la transformación y producción con establecimientos especializados, tales como universidades o establecimientos farmacéuticos. Bajo este esquema, la cantidad y la calidad de los productos y sustancias producidos serán determinados y verificados por el Gobierno. Las universidades y los establecimientos farmacéuticos solo serán responsables de la transformación de la hoja de coca en sustancias psicoactivas –en particular la cocaína– en los términos que se acuerden con el Gobierno nacional. La idea detrás de esta propuesta es que el Gobierno delegue la transformación y producción de derivados psicoactivos de la hoja de coca a quienes mejor lo sepan hacer sin perder el control en toda la cadena de valor, ni generar incentivos económicos a actores privados en este mercado.

Una vez los derivados psicoactivos de la hoja de coca hayan sido transformados y producidos, su distribución correrá por cuenta de los establecimientos de salud públicos, así como de las farmacias que hayan obtenido licencia para este fin (artículo 15). La responsabilidad de garantizar el acceso de productos psicoactivos derivados de la hoja de coca en los lugares que así lo requieran recaerá en el Gobierno nacional, razón por la cual los establecimientos de salud públicos jugarán un rol clave. El rol de las farmacias será subsidiario con el fin de facilitar el acceso de los usuarios a estos productos. En ambos casos, se tomarán las medidas necesarias para que los usuarios cuenten con la información y asesoría necesarias, debidamente certificadas.

Capítulo V

El consumo no problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca también estará

debidamente regulado (Capítulo V). Todos los usuarios interesados en adquirir estos productos para uso recreativo deberán registrarse en una base de datos, después de haber atendido una cita con un especialista en la que se le informará sobre los riesgos asociados al consumo de estos (artículo 16). El registro podrá hacerse en cualquiera de los establecimientos autorizados para su distribución. El objetivo del registro de los usuarios en una base de datos es permitir que el Gobierno tenga control sobre la cantidad y frecuencia con la que los consumidores compran estos productos para su uso personal. Esto con el fin de evitar que la distribución legal de cocaína sea revendida en el mercado ilegal y además se puedan ofrecer las ayudas sanitarias necesarias y actuar con oportunidad ante el consumo problemático de estos productos. Es importante resaltar que esta base de datos solo podrá ser usada para estos fines y no podrá ser ni compartida ni cruzada con otras fuentes.

Gracias a esta base de datos, será posible controlar y monitorear el consumo personal para uso recreativo de los derivados psicoactivos de la hoja de coca y desarrollar la atención de salud pública que es razón fundamental del cambio de política que se introduce con esta ley. En efecto, la compra de estos productos estará limitada a una cantidad máxima semanal que será fijada por el Ministerio de la Salud y la Protección Social y solo podrá ser modificada bajo prescripción médica (artículo 17). Con esta medida, como se ha dicho, se busca monitorear los patrones de consumo de los usuarios e identificar para atenderlos con ayuda científica, los casos problemáticos.

Tal y como sucederá con la compra de la hoja de coca, en esta etapa, el precio de venta al consumidor también será fijado por el Gobierno de tal manera que no sea tan bajo como para fomentar el consumo de estos productos, ni tan alto como para desincentivar su compra en el mercado legal (artículo 18).

Capítulos VI, VII, VIII y IV

El Capítulo VI busca prevenir el consumo, reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al consumo de los derivados psicoactivos de la hoja de coca (artículos 19 y 20) y ampliar las alternativas de atención al consumo problemático de derivados psicoactivos de la hoja de coca, entre ellas los tratamientos con productos sustitutivos o el suministro controlado de estos derivados, así como la instalación de salas de consumo supervisado y centros de tratamiento para superar el consumo (artículo 21).

El Capítulo VII reglamenta el uso científico y farmacéutico de los derivados de la hoja de coca. Así, se permite que el Ministerio de Salud y Protección Social otorgue licencias a establecimientos farmacéuticos para la producción, transformación y el uso de derivados de la hoja de coca para fines farmacéuticos (artículo 22). De igual modo, se crean licencias para fines investigativos y se abre la posibilidad a que el Gobierno financie investigaciones

que permitan ampliar el conocimiento de la hoja de coca y de sus derivados, en particular los proyectos de investigación que permitan profundizar el conocimiento existente sobre los efectos de la hoja de coca, la cocaína y el bazuco en la salud humana, como también sobre las posibles formas de reducir los riesgos y mitigar los daños asociados al consumo problemático de la cocaína y el bazuco (artículo 23). Finalmente, la última parte de este capítulo deja claro que las investigaciones y productos derivados de la hoja de coca deberán respetar los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca y el conocimiento que tienen los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sobre la planta, evitando que sean apropiados o registrados como propiedad intelectual de terceros (artículo 24).

Siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia, la política de precios, junto con un estricto control sobre la divulgación y promoción de estos productos (Capítulo VIII), debe impedir que la regulación de derivados psicoactivos de la hoja de coca se traduzca en mayor consumo. Dentro de las medidas para restringir la promoción de estos productos se contempla:

- 1) prohibir cualquier tipo de promoción o patrocinio a estas sustancias (artículo 25);
- 2) establecer formas de empaquetado y etiquetado similares a los que existen para productos derivados del tabaco, en los que se informe claramente sobre los daños asociados al consumo de estos productos (artículo 26);
- 3) prohibir el consumo de estos productos en lugares públicos, así como en establecimientos educativos, y en general en establecimientos frecuentados por menores de edad y culturales, en medios de transporte, en espacios deportivos y en entidades donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios (artículo 27).

Con el fin de ajustar las normativas vigentes sobre la hoja de coca y sus derivados al marco regulatorio aquí propuesto, el Capítulo IX del proyecto de ley prohíbe tácitamente el uso de derivados psicoactivos por parte de menores y prohíbe conducir bajo el efecto de eso (artículos 28 y 29). Los artículos 30 al 37 buscan modificar los artículos del Código Penal que sancionan el cultivo, la transformación, producción, elaboración, conservación, transporte, exportación, compra, porte, ofrecimiento, financiamiento, suministro y venta de sustancias psicoactivas actualmente ilegales. En particular, se busca excluir de los delitos estipulados en los artículos 375, 376, 377 y 382 del Código Penal, los actos que se encuentren acordes con lo establecido en este proyecto de ley.

Finalmente, el último capítulo del proyecto de ley (Capítulo X), contiene disposiciones varias que:

- 1) Permite que el Gobierno apoye a los cultivadores de hoja de coca a obtener las certificaciones necesarias (por ejemplo, la

denominación de origen y los certificados fitosanitarios) que contribuyan a fomentar la comercialización y agregarles valor a los productos no psicoactivos derivados de la coca.

- 2) Permiten la exportación de la hoja de coca y sus derivados siempre y cuando esta se haga en concordancia con la normativa vigente en el país receptor y bajo el monopolio del Estado (artículo 39).
- 3) Precisan que los recursos que el Gobierno recaude por la comercialización de productos y sustancias psicoactivas derivados de la hoja de coca, serán destinados a los programas de extensión agropecuaria, control de calidad, certificaciones, investigaciones, prevención del consumo y reducción de riesgos y mitigación de daños estipulados a lo largo del proyecto (artículo 40). Así mismo, un porcentaje de estos recursos deberá ser adicionado a los recursos de la Partida Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones. Aquí es importante precisar que, teniendo en cuenta que el Gobierno tendrá el control de los derivados psicoactivos de la hoja de coca en todas las etapas de la cadena de valor, no es necesario crear nuevos impuestos a la producción y comercialización de la cocaína, pues la totalidad de los excedentes son controlados por el Gobierno nacional. En cuanto a los impuestos que se recauden por la comercialización libre de los derivados no psicoactivos de la hoja de coca –según al régimen aplicable a cada categoría de bien o producto–, se propone que estas rentas tengan como destinación específica el fomento de las economías comunitarias indígenas.
- 4) Se establece un plazo no mayor a un año para que el Gobierno nacional reglamente el contenido de esta ley (artículo 41).
- 5) Dispone la evaluación, por parte del Gobierno nacional, del impacto de las medidas contenidas en este proyecto sobre la violencia, pobreza, desarrollo rural, medio ambiente y salud pública tres años después de la entrada en vigencia de la ley (artículo 42).

Conflicto de interés

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, las circunstancias que podrían generar un conflicto de interés frente al presente proyecto de ley son las siguientes:

- Cuando el o la congresista o alguno de sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o primero civil esté actualmente investigado o condenado por delitos relacionados con drogas.
- Cuando el o la congresista o alguno de sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o primero civil tenga

negocios de comercialización de productos derivados de la hoja de coca.

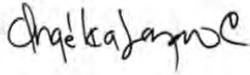
De las y los congresistas,



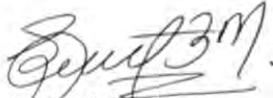
Iván Marulanda Gómez
Senador



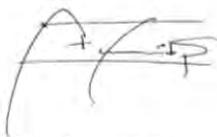
Feliciano Valencia Medina
Senador



Angélica Lozano Correa
Senadora



Gustavo Bolívar Moreno
Senador



Antonio Sanguino Páez
Senador



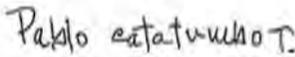
Mauricio Toro Orjuela
Representante a la Cámara



Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Senador



José Aulo Polo Narvaez
Senador



Pablo Catatumbo Torres
Senador



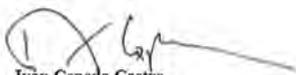
Criselda Lobo Silva
Senadora



Guillermo García Realpe
Senador



Carlos Carreño Marín
Representante a la Cámara



Iván Cepeda Castro
Senador



Abel David Jaramillo Largo
Representante a la Cámara



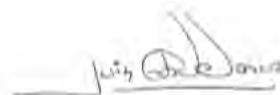
Ángela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara



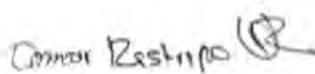
Temístocles Ortega Narváez
Senador



Aída Avella Esquivel
Senadora



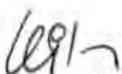
Luis Fernando Velasco Chaves
Senador



Omar De Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara



Armando Benedetti Villaneda
Senador



Wilson Neber Arias Castillo
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 236 de 2020 Senado**, por medio del cual se establece el marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del honorable Senado de la República por los Honorables Senadores *Iván Marulanda, Feliciano Valencia, Angélica Lozano, Gustavo Bolívar, Antonio Sanguino, Jorge Eduardo Londoño, Pablo Catatumbo Torres, Griselda Lobo, José Aulo Polo, Guillermo García, Iván Cepeda, Temístocles Ortega, Aída Yolanda Avella, Luis Fernando Velasco, Armando Alberto Benedetti, Wilson Arias*; y los honorables Representantes *Mauricio Toro, Carlos Carreño, Abel David Jaramillo, Ángela María Robledo, Omar de Jesús Restrepo, Catalina Ortiz*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General

Gregorio Eljach Pacheco

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 25 de 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión **Primera** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Arturo Char Chaljub.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2020
SENADO**

por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Objeto, principios y enfoques

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones generales que faciliten y amplíen el acceso a la justicia bajo el principio de

colaboración armónica entre entidades del Estado, que permita establecer un sistema integrado de justicia con énfasis en lo territorial, local y rural, ampliando la oferta de servicios y de operadores con el concurso de las autoridades administrativas, organizaciones comunitarias y particulares.

Artículo 2º. Principios. Todas las disposiciones de esta ley deberán interpretarse y aplicarse a la luz de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y especialmente con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Artículo 3º. Enfoques. El fortalecimiento y ampliación del acceso a la justicia con énfasis en lo territorial, local y rural se promoverá a partir de los siguientes enfoques:

- 3.1. **Territorial.** Parte de la especificidad de los conflictos sociales de cada región, y la construcción de soluciones en y desde el territorio. Da especial atención a la ruralidad, donde se han identificado las mayores carencias de equidad y desarrollo, con el fin de cerrar la brecha entre los niveles de eficacia y eficiencia de la justicia urbana y la rural.
- 3.2. **Participativo.** Reconoce la necesidad de abrir espacios de diálogo y consenso en los que la sociedad participe en la formulación de la política pública de justicia a nivel nacional, territorial, local y rural para la resolución de conflictos y la promoción de la equidad a través de la veeduría ciudadana y la optimización de mecanismos de autocomposición social y comunitaria.
- 3.3. **Diferencial.** Promueve estándares de solución de controversias y de satisfacción de necesidades jurídicas en concordancia con los saberes emergentes desde las distintas ciudadanías y la caracterización de los conflictos según las dinámicas sociales, económicas, y culturales de cada comunidad.
- 3.4. **Sistémico.** Permite comprender la justicia como un todo, en su contexto particular y local, así como las múltiples interacciones entre la sociedad que demanda la garantía de derechos y el conjunto de instituciones establecidas para la resolución de conflictos.
- 3.5. **Ético.** La participación tanto de los operadores del sistema de justicia como de sus destinatarios está determinada por criterios de corrección como la probidad, seriedad, lealtad y compromiso que fortalecerán el sistema excluyendo toda injerencia indebida que afecte el equilibrio y la imparcialidad.

CAPÍTULO II

De los sistemas locales de justicia

Artículo 4º. Definición. Sistema Local de Justicia (SLJ) es un conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, normas y

procedimientos que articulan el funcionamiento de la administración de justicia en un territorio. Este entramado social de justicia es una instancia de participación abierta en la que toda la sociedad puede coadyuvar en la definición e implementación de mecanismos, procedimientos y estrategias orientadas al bien común, el interés general y la convivencia pacífica.

Artículo 5º. Caracterización.

- 5.1 **Sencillo.** El SLJ se define por la sencillez y simplicidad de sus procedimientos que se fundamentan en una perspectiva pragmática en aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal con el fin de reducir las barreras de acceso a la justicia. Deberá facilitar la coordinación interinstitucional y el entendimiento ciudadano bajo los principios de eficacia y eficiencia que rigen la función pública y la prestación de servicios públicos por parte de particulares para la resolución prioritaria de conflictos de la población rural, en el marco del conocimiento informado sobre sus derechos, así como de las vías institucionales que este sistema les ofrece.
- 5.2 **Permanente.** La Justicia es un servicio público permanente que puede ser operado por instituciones públicas con el concurso de particulares que hacen presencia efectiva tanto en zonas urbanas como rurales para atención de las necesidades jurídicas del ciudadano. Para cubrir la mayor parte del territorio con una oferta de servicios homogénea y permanente se implementará un esquema de servicio de justicia itinerante, que servirá de apoyo a los núcleos de servicios de justicia en los centros poblados y las cabeceras municipales.
- 5.3 **Flexible.** El SLJ se constituye por varios y distintos modelos de justicia local. Se establece a partir de la tipología de conflictos relevante definida en cada territorio, desde las necesidades de su población, determinadas por sus específicas condiciones sociales, económicas y culturales. Es un modelo integrador que se crea desde el territorio con apoyo institucional.
- 5.4 **Participativo.** Es materialización del principio democrático que orienta el sistema jurídico. Permite y promueve la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública de resolución de conflictos, directamente o a través de sus organizaciones sociales o comunitarias. Pretende el ejercicio pleno de los derechos a través del diálogo y de las acciones judiciales y administrativas, así como de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Integra la participación a través de las veedurías ciudadanas sobre el desempeño del propio sistema.

5.5 Pluriétnico y diferencial. La justicia local parte del reconocimiento de los derechos fundamentales a la autonomía de la jurisdicción especial indígena y a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y el Pueblo Rom o gitano. El sistema de justicia local debe fortalecer los procesos autónomos de los grupos étnicos, para planear sus proyectos de vida colectivos, conforme a sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formas organizativas propias.

El enfoque diferencial supone la implementación de medidas y acciones de asistencia, protección y reparación en favor de las víctimas y la población vulnerable, en consideración a su edad, género, orientación sexual y condiciones de discapacidad, como sujetos de especial protección constitucional.

5.6 Legítimo y confiable. La legitimidad del sistema se deriva de su reconocimiento jurídico y ciudadano para la resolución de conflictos, ya sea por medios de autocomposición o heterocomposición. La confiabilidad parte de la dignidad como presupuesto de trato al ciudadano que fundamenta las decisiones de las autoridades y que en consecuencia son acatadas como soluciones neutrales y justas.

5.7 Asequible. Busca la materialización del derecho fundamental de acceso a la justicia. Debe facilitar las vías jurídicas de solución a los conflictos, sin trabas ni barreras físicas, económicas, o jurídicas que dificulten el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes.

5.8 Efectivo. El SLJ debe tener la capacidad de resolver las controversias en un plazo razonable, expedito y eficaz. Debe proporcionar los medios materiales para hacer cumplir los acuerdos y ejecutar las decisiones judiciales o administrativas.

5.9 De calidad. El SLJ debe contar con estándares de calidad concertados y universales que ofrezcan iguales garantías para todos los beneficiarios excluyendo cualquier ventaja comparativa en razón de posiciones privilegiadas, ya sea por el acceso a mayores recursos económicos o sociales que puedan alterar el equilibrio de los procesos de administración de justicia.

5.10 Transparente. El SLJ se orienta por el principio de transparencia, por ello los procedimientos del sistema local de justicia son de carácter público y están sometidos al control ciudadano permanente sobre su ejecución. El SLJ facilita la participación de las veedurías ciudadanas en todo lo que no esté sometido a reserva de ley rindiendo cuentas de manera periódica a la ciudadanía.

5.11 Sostenible. El sistema de justicia local debe contar con los recursos públicos y privados necesarios para asegurar su permanencia y prestación de servicios de calidad. La inversión de los gobiernos nacionales y departamentales, el fortalecimiento de las finanzas municipales, y las alianzas con los sectores productivos deben garantizar su funcionamiento.

Artículo 6º. Integración. El Sistema Local de Justicia (SLJ) estará integrado por las autoridades judiciales, las autoridades administrativas de los niveles nacional, departamental y nacional, la justicia propia en sus diversas manifestaciones y la justicia comunitaria.

Artículo 7º. Orientación. En las zonas de conflicto, el sistema local de justicia se orienta a la satisfacción de derechos y atención integral a las víctimas y poblaciones vulnerables y particularmente hacia los jóvenes, como líderes actuales y futuros de la paz territorial.

CAPÍTULO III

De las políticas para implementar los sistemas de justicia locales y rurales

Artículo 8º. Construcción de ciudadanía. La satisfacción de los derechos de los ciudadanos supone una ciudadanía informada que los conozca y sepa ejercerlos, participando en la gestión de lo público y en la resolución pacífica de los conflictos. En los SLJ es esencial el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución junto con el fortalecimiento de la justicia propia y el tratamiento diferencial hacia las víctimas y grupos vulnerables.

Artículo 9º. Políticas para la construcción de ciudadanía.

9.1 Formación temprana en derechos. Desde las escuelas y colegios se articularán procesos de formación en materia de derechos, deberes, acciones judiciales y mecanismos de resolución de conflictos (MRC) mediante procesos de enseñanza a la medida de las necesidades de cada comunidad y el tipo de conflictividad propia de su territorio.

9.2 Modelo de asistencia y orientación. Se implementará un modelo de asistencia y orientación jurídica sobre los mecanismos institucionales y alternativos para la satisfacción de necesidades jurídicas y la resolución de conflictos.

9.3 Fortalecimiento del sistema de defensoría pública. Se implementarán medidas de ampliación y fortalecimiento del servicio de defensoría pública que permitan una mayor cobertura en la representación judicial y administrativa a nivel local y rural.

9.4 Promoción de la participación de la sociedad civil. Las instancias de coordinación de la administración de justicia en el nivel nacional, departamental y municipal deberán contar con representantes de la sociedad

civil que contribuyan tanto en los procesos de diseño e implementación de la política pública de los sistemas de justicia local y rural como en la definición de estándares aplicables a la evaluación de resultados a partir de la rendición pública de cuentas.

- 9.5 Fortalecimiento de la justicia propia y el enfoque diferencial. El sistema de justicia local reconoce la autonomía de la justicia propia y promueve la concertación de protocolos de coordinación entre la rama judicial, las autoridades administrativas y la justicia propia para la solución de conflictos en las comunidades étnicas. A partir del enfoque diferencial, el sistema local debe concertar las rutas de atención temprana y efectiva a la población vulnerable, con la integración de servicios sociales, administrativos y judiciales en materia de acceso a la justicia en el territorio.
- 9.6 Promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de la justicia comunitaria. Los sistemas locales de justicia promoverán los modelos de justicia comunitaria a través de conciliadores en equidad y jueces de paz que cumplirán sus funciones en coordinación con la rama judicial y las autoridades administrativas.
- 9.7 Vinculación de las universidades. Se invitará a las universidades con presencia regional a los proyectos de justicia local para aportar en la articulación de procesos de formación en derechos con la participación de docentes, investigadores y estudiantes de diversas disciplinas que permitan crear la sinergia institucional y social necesaria para la apropiación regional y local del conocimiento para la construcción de la paz territorial.
- 9.8 Creación de veedurías ciudadanas. Todo SLJ debe rendir cuentas y facilitar el control ciudadano; para ello promoverá la creación de veedurías que estimulen la participación en la vigilancia sobre la gestión de los sistemas de justicia local y rural en permanente diálogo entre la sociedad y el Estado.

Artículo 10. *Desconcentración judicial.* Con base en el principio de colaboración armónica se promoverá con la Rama Judicial una estrategia de desconcentración judicial enfocada en los distritos judiciales, circuitos y municipios. La implementación se hará gradualmente atendiendo a la naturaleza de los conflictos, promoviendo, entre otras medidas, la expansión de los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple.

Artículo 11. *Políticas de desconcentración judicial.*

- 11.1 Fortalecimiento de los distritos y circuitos judiciales. Se promoverá la implementación de modelos de gestión integrados en las cabeceras de distrito y de circuito judicial, adaptados a las condiciones de conflictividad

en cada distrito judicial que permitan cubrir la oferta institucional en la ruralidad de manera permanente.

- 11.2 Ajuste al mapa judicial. La oferta de servicios judiciales debe adaptarse a las necesidades del territorio; por ello se ajustará el mapa judicial que responda a las particulares condiciones del entorno local y rural.
- 11.3 Fortalecer las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General de la Nación. Se concertará con la Fiscalía General de la Nación una estrategia de desconcentración integral que permita la ágil operación de las funciones de investigación, análisis y judicialización a través de las Direcciones Seccionales.
- 11.4 Se concertará con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ampliar la oferta de servicios, para lo cual se definirá con la Fiscalía y el Gobierno nacional un plan de acción para consolidar la desconcentración del Instituto con sedes regionales y unidades locales de prestación del servicio en las regiones.
- 11.5 Fortalecimiento tecnológico. Se proveerán medios técnicos y tecnológicos de la judicatura en los distritos judiciales, circuitos y municipios necesarios para la prestación eficiente de los servicios de justicia.

Artículo 12. *Fortalecimiento de las entidades territoriales.* Se diseñará e implementará una política de fortalecimiento a las entidades territoriales para la resolución de conflictos por sus autoridades administrativas y la articulación de servicios de asistencia a los modelos de justicia local y rural basada en la descentralización de servicios, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los ingresos y las rentas territoriales.

Artículo 13. *Políticas de fortalecimiento de las entidades territoriales.*

- 13.1 Planeación territorial. A través de las comisiones y comités que crea la presente ley, se promoverá la planeación concertada de estrategias y planes de acción para fortalecer la justicia territorial desde los niveles local, departamental y nacional. Se promoverá la celebración de contratos plan en materia de justicia y la concurrencia de proyectos de inversión en justicia en los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo y sus respectivos presupuestos. Se estimulará la celebración de convenios administrativos que articulen la prestación de servicios de justicia y el establecimiento de alianzas público-privadas.
- 13.2 Prevención y atención temprana de conflictos. Se fortalecerán los sistemas de alertas tempranas y análisis predictivo de conflictos y amenazas de seguridad, entre las organizaciones sociales y comunitarias, la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional,

la Fiscalía General de la Nación y las autoridades administrativas nacionales.

13.3 Fortalecimiento de los sistemas de información y de gestión de entidades territoriales. Se promoverá la mejora e integración de los sistemas de información y de gestión administrativa de los conflictos que atienden las Secretarías Municipales, la Personería, las Comisarías de Familia, las Corregidurías y las Inspecciones de Policía con un enfoque prioritario hacia la ruralidad a través de la articulación con las autoridades judiciales y administrativas nacionales.

13.4 Modelos de justicia móvil. Se facilitará la organización de modelos itinerantes de servicios de justicia hacia la ruralidad conforme a la oferta de justicia de cada municipio.

CAPÍTULO IV

De la planeación y las instancias territoriales de la justicia

Artículo 14. *Comisión de Acceso a la Justicia.* Créase la Comisión de Acceso a la Justicia encargada de formular la política pública de justicia con enfoque territorial bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales.

Artículo 15. *Funciones de la Comisión.* La Comisión de Acceso a la Justicia tendrá las siguientes funciones:

15.1. Adoptar políticas, estrategias, proyectos y protocolos de coordinación y articulación armónica a nivel territorial entre la rama judicial, la rama ejecutiva, la justicia ancestral y la justicia comunitaria para garantizar el acceso efectivo a la Administración de Justicia de manera integral y diferencial.

15.2. Concertar, dentro de las competencias propias de cada entidad y organismo, los estándares para el diseño de los planes territoriales de acceso a la justicia departamentales y locales, que den respuesta a las necesidades jurídicas insatisfechas a nivel local, agilicen las actuaciones judiciales y administrativas y fortalezcan la institucionalidad.

15.3. Diseñar y adoptar modelos de gestión y organización desconcentrada de la justicia que faciliten el acceso a la justicia a las comunidades urbanas y rurales, de conformidad con las condiciones socioeconómicas, geográficas, y de conflictividad de cada región.

15.4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales públicos, de cooperación internacional y del sector privado para fortalecer el desarrollo de los sistemas locales y rurales de justicia.

15.5 Establecer los lineamientos para la política de gestión de la información del Sistema de Justicia Local y Rural que se consolidará a través de la integración de un sistema único de información. Este sistema será el repositorio de los datos y registros de operación de los sistemas locales de justicia con interoperabilidad de bases de datos y plataformas que utilicen tecnologías emergentes y de seguridad digital.

Artículo 16. *Miembros de la Comisión.* La Comisión de Acceso a la Justicia estará integrada así:

- a) El Ministro de Justicia y del Derecho, quien la presidirá,
- b) El Presidente de la Corte Constitucional,
- c) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
- d) El Presidente del Consejo de Estado,
- e) El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura,
- f) El Fiscal General de la Nación,
- g) El Procurador General de la Nación,
- h) El Defensor del Pueblo
- i) El Director del Departamento Nacional de Planeación,
- j) Un representante de los departamentos,
- k) Un representante de los municipios,
- l) Un representante de la academia,
- m) Un representante de las organizaciones sociales,
- n) Un representante de la justicia ancestral,
- o) Un representante del sector privado.

Parágrafo 1°. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales i) a n).

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo será ejercida por el Viceministro de Promoción de la Justicia, quien tendrá voz, pero no voto.

Parágrafo 3°. La Comisión se reunirá mínimo dos veces por año.

Parágrafo 4°. La Comisión podrá funcionar de manera ampliada cuando los temas lo requieran, convocando como invitados a directivos de otras instituciones, organismos o programas u organizaciones.

Artículo 17. *Comité Técnico de la Comisión.* La Comisión de Acceso a la Justicia contará con un Comité Técnico coordinado por el Viceministro de Promoción de Justicia, que estará conformado por representantes de las áreas técnicas de las entidades y organizaciones que integran la Comisión para apoyar sus funciones.

Artículo 18. *Las funciones del Comité Técnico son:*

- 18.1. Integrar la información cuantitativa y cualitativa con enfoque territorial para facilitar las decisiones de la Comisión.
- 18.2. Elaborar las propuestas de planes, estrategias, políticas y proyectos que requiera la Comisión para adoptar sus decisiones.
- 18.3. Diseñar estrategias y proyectos de difusión y capacitación a la ciudadanía en derechos, sus garantías y las acciones administrativas y judiciales de protección, que serán puestos a consideración de la Comisión.
- 18.4. Presentar a la Comisión las propuestas de modelos de gestión y organización diferenciados de los sistemas de justicia a nivel departamental y municipal.
- 18.5. Proponer a la Comisión las estrategias para gestionar con autoridades nacionales y territoriales la consecución de recursos presupuestales para fortalecer los sistemas locales y rurales de justicia.
- 18.6. Realizar el monitoreo y seguimiento a los sistemas de justicia a nivel departamental y local y presentar un informe anual a la Comisión.
- 18.7. Brindar apoyo y asistencia técnica a las Comisiones Departamentales y a los Comités Locales de Justicia.
- 18.8. De acuerdo con los lineamientos definidos por la Comisión de Acceso a la Justicia, liderar la implementación de la política de gestión de la información del Sistema de Justicia Local y Rural, para lo cual coordinará la realización de un diagnóstico y evaluación de los sistemas de información y plataformas existentes que servirá de insumo para el diseño e implementación del Sistema Único de Información de Justicia Local (SUILJ).

Artículo 19. *Comisión Departamental de Justicia.* Créase en cada departamento una Comisión Departamental de Justicia como instancia de coordinación, articulación y complementación de la justicia local y rural.

Artículo 20. *Funciones de la Comisión.* La Comisión Departamental de Justicia tendrá las siguientes funciones:

- 20.1. Diseñar, concertar e implementar el Plan Departamental de Justicia, de conformidad con las políticas nacionales y el Plan Departamental de Desarrollo.
- 20.2. Documentar el mapa de oferta institucional de justicia departamental.
- 20.3. Proponer a la Comisión de Acceso a la Justicia los planes y proyectos necesarios para garantizar la cobertura efectiva de justicia en el departamento y facilitar el acceso a la justicia.

- 20.4. Implementar los proyectos de fortalecimiento de la justicia local en los distritos y municipios del departamento, entre ellos proyectos de trabajo común entre el Estado y la Sociedad, como iniciativas de justicia restaurativa y justicia procedimental.
- 20.5. Concertar e implementar programas y estrategias para la cobertura de los servicios de asistencia jurídica y representación judicial y administrativa en todos los municipios del departamento, con apoyo de la defensoría pública, las universidades y el sector privado.
- 20.6. Concertar con el Gobierno nacional, el gobierno departamental, la rama judicial y las administraciones distritales y municipales los contratos plan para el fortalecimiento de la justicia local.
- 20.7. Concurrir con el Gobierno nacional, la rama judicial, los municipios y el sector privado en la obtención de recursos para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas locales de justicia.
- 20.8. Adelantar procesos de formación y capacitación procesos de formación ciudadana en cultura de la legalidad, en la garantía de derechos y el ejercicio de acciones para su defensa.
- 20.9. Realizar el monitoreo y evaluación periódica sobre el funcionamiento de los sistemas locales de justicia.
- 20.10. Ejercer las funciones que le sean delegadas por la Comisión de Acceso a la Justicia.

Artículo 21. *Miembros de la Comisión.* La Comisión estará integrada así:

- a) El Gobernador del Departamento, quien la presidirá,
- b) El Presidente del Tribunal Superior de Distrito,
- c) El Presidente del Tribunal Administrativo,
- d) El Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura,
- e) El Director Seccional de Fiscalía,
- f) El Procurador Regional
- g) El Defensor Regional del Pueblo,
- h) Un representante de las universidades regionales,
- i) Un representante de las organizaciones sociales o comunitarias,
- j) Un representante de los gremios económicos,
- k) Un representante de las comunidades indígenas, y
- l) Un representante de los consejos comunitarios.

Parágrafo 1º. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales g) al k).

Parágrafo 2°. La secretaría técnica del Comité estará cargo del Secretario de Gobierno Departamental, quien tendrá voz, pero no voto.

Parágrafo 3°. La Comisión se reunirá mínimo dos veces por año.

Parágrafo 4°. La Comisión Departamental de Justicia podrá funcionar de manera ampliada cuando los temas lo ameriten, convocando como invitados a directivos de otras instituciones, organismos o programas u organizaciones.

Artículo 22. *Comités locales de justicia.* Los comités locales de justicia son la instancia de coordinación, articulación y funcionamiento de la justicia a nivel local.

Artículo 23. *Funciones de los comités.* Los comités locales de justicia tendrán las siguientes funciones:

- 23.1. Diseñar e implementar un plan de acción dirigido a disolver las barreras de acceso a la justicia local y a garantizar la respuesta pronta y efectiva a los usuarios del sistema de justicia.
- 23.2. Presentar a la Comisión Departamental de Justicia los proyectos e iniciativas de fortalecimiento de la justicia local.
- 23.3. Concurrir con el Gobierno nacional, la rama judicial, el departamento y el sector privado en la obtención de recursos para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas de justicia local.
- 23.4. Establecer protocolos de coordinación entre los operadores de justicia para una adecuada y oportuna resolución de conflictos centrada en el usuario.
- 23.5. Implementar modelos de gestión eficiente de la justicia que integren los diversos servicios y medios de acceso.
- 23.6. Promover la implementación de protocolos de coordinación entre la justicia propia y la justicia formal.
- 23.7. Promover la realización de proyectos de valor compartido e impacto colectivo que fortalezcan la justicia local.
- 23.8. Realizar jornadas de justicia móvil en la ruralidad.
- 23.9. Realizar jornadas de difusión y pedagogía de servicios de justicia en todo el municipio.
- 23.10. Promover la integración de veedurías ciudadanas sobre la administración de justicia.
- 23.11. Rendir periódicamente cuentas sobre la gestión local de la justicia.
- 23.12. Realizar el monitoreo y evaluación sobre el sistema local de justicia.

Artículo 24. *Miembros del Comité Local de Justicia.* El Comité Local de Justicia estará integrado así:

- a) El Alcalde Municipal quien lo preside,
- b) El juez de más alta jerarquía con presencia en el municipio,
- c) El fiscal seccional o el local,
- d) El personero municipal,
- e) Un representante de la justicia administrativa,
- f) Un representante de la justicia comunitaria,
- g) Un representante de la justicia indígena,
- h) Un representante de los consejos comunitarios,
- i) Un representante de los sectores productivos del municipio y
- j) Un representante de las organizaciones sociales o comunitarias.

Parágrafo 1°. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales e) al j).

Parágrafo 2°. La secretaría técnica del Comité estará cargo del Secretario de Gobierno Municipal, quien tendrá voz, pero no voto.

Parágrafo 3°. La Comisión se reunirá mínimo dos veces por año.

Artículo 25. *Asistencia técnica, administrativa y financiera a las entidades territoriales.* Para proveer la asistencia técnica, administrativa y financiera para fortalecer la justicia local y rural, los departamentos, los distritos y los municipios, de conformidad con la ley de contratación estatal, podrán celebrar convenios con entidades educativas, centros de investigación, el sector privado y organismos o agencias de cooperación internacional.

Artículo 26. *Intermediación entre la nación y los entes territoriales.* Conforme a su atribución de intermediación entre la Nación y los entes territoriales, los departamentos acompañarán a los municipios en la concertación de protocolos de coordinación entre autoridades de la rama judicial y las autoridades locales, a fin de facilitar y completar la oferta judicial de servicios a nivel urbano y rural. También facilitarán la constitución y organización de las mesas de coordinación interjurisdiccional entre el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades étnicas presentes en el departamento.

De igual manera los departamentos intermediarán con los ministerios, entidades descentralizadas, unidades y agencias del poder ejecutivo nacional para asegurar que las políticas nacionales en materia de acceso a la justicia se armonicen con las necesidades locales, en conjunto con los municipios.

Artículo 27. *Núcleos de justicia rural.* Los Alcaldes Municipales y los Gobernadores a través de sus planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial podrán establecer en los centros poblados núcleos de justicia, que cumplan con un mínimo vital de infraestructura física y tecnológica que permitirá la prestación efectiva de

servicios de justicia rural, por parte de las autoridades administrativas municipales, la justicia comunitaria y la justicia propia.

Los núcleos de justicia rural garantizarán la confidencialidad en la atención de los usuarios y la realización de audiencias de conciliación y la atención a las víctimas. La infraestructura apoyará la realización de las jornadas de justicia móvil, así como para la práctica de diligencias judiciales o administrativas en la ruralidad.

Los departamentos contribuirán al cubrimiento del mínimo vital institucional de justicia rural, especialmente a los municipios afectados por la violencia y la pobreza, y los municipios de 5ª y 6ª categoría.

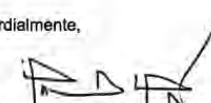
La asistencia departamental podrá consistir entre otros, en la dotación de infraestructura física y tecnológica institucional mínima para las inspecciones rurales de policía y la justicia comunitaria, el nombramiento de inspectores rurales departamentales, la cofinanciación de jornadas periódicas de justicia rural móvil, el apoyo en la asistencia jurídica y representación judicial o administrativa, la cobertura de los mecanismos alternos de solución de conflictos para la población

rural y adelantar directamente o mediante convenios con instituciones educativas programas de formación y capacitación para operadores jurídicos y de educación legal a la comunidad.

Artículo 28. *Planes de desarrollo departamental y municipal.* Los departamentos y municipios en la elaboración de sus planes de desarrollo y de sus correspondientes planes de acción y programación del gasto, tendrán en cuenta la incorporación de programas y proyectos de inversión para el fortalecimiento de la justicia local y rural, conforme a las necesidades específicas de cada territorio.

Artículo 29. *Contratos plan para el fortalecimiento de la justicia local y rural.* El Gobierno nacional y las entidades territoriales podrán suscribir contratos plan específicos, comprometiendo recursos de fuente nacional, territorial y de otras fuentes, para la financiación conjunta de proyectos de inversión para el fortalecimiento de la justicia local y rural, de conformidad con los artículos 18 de la Ley 1454 de 2011 y 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 30. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deja sin efecto las disposiciones que le sean contrarias.

  <p>Bogotá, 24 de agosto de 2020</p> <p>Doctor ARTURO CHAR CHALHUB Presidente del Senado de la República Congreso de la República Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Asunto: Proyecto de Ley – "Voz por la Justicia".</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Desde agosto de 2019 la Corporación Excelencia en la Justicia -CEJ- y otras organizaciones de la sociedad civil, participaron, bajo el liderazgo del Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, en el proyecto denominado "Voz por la Justicia". En su desarrollo se realizaron talleres regionales, recopilando la opinión ciudadana para la propuesta de reforma a la justicia y el fortalecimiento del sistema judicial. Durante 5 meses, se articularon 8 mesas de diálogo en 26 talleres regionales a todo lo largo del territorio nacional, logrando la participación de más 9.000 personas y se recibieron múltiples propuestas ciudadanas.</p> <p>El sector justicia fue el segundo rubro peor calificado después de salud en tal encuesta ciudadana, y entre los temas que se presentaron en la consulta, los tres que resultaron ser la mayor preocupación de la ciudadanía, fueron la delincuencia común, la impunidad y el conflicto armado. A su vez, se identificó el fenómeno de la congestión judicial, como el principal obstáculo para acceder al sistema de justicia. Adicionalmente, para la ciudadanía, la falta de implementación del expediente electrónico, una débil infraestructura y la falta de disponibilidad de salas de audiencia, fueron las principales carencias de infraestructura y de tecnología que se identificaron para la debida gestión del sistema de justicia.</p> <p>Luego de este ejercicio, el equipo del Procurador General, encabezado por el procurador delegado, doctor Gilberto Blanco, confeccionó un interesante y novedoso proyecto, que bajo el título "Promoción de Acceso a la Justicia Local y Rural", resuelve precisamente muchas de las principales inquietudes ciudadanas sobre la justicia, y por su amabilidad, la CEJ tuvo ocasión de revisar, validar por entero y enriquecer, ese muy relevante ejercicio.</p>	<p>El pasado 21 de julio se hizo la entrega formal de las conclusiones de la mencionada consulta ciudadana al Presidente de la República, el doctor Iván Duque Márquez. En ese evento se palpó la excelente acogida por parte del Gobierno Nacional, las Altas Cortes y los organismos de control, sobre este proyecto.</p> <p>El citado proyecto presentado es completamente innovador en tanto es el único que se construyó a partir de las necesidades jurídicas insatisfechas de la ciudadanía realizado con enfoque territorial. Esta reforma permitirá, además, hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y garantizar los derechos contemplados en nuestro ordenamiento constitucional.</p> <p>En este orden de ideas, confiamos en que el proyecto Voz por la Justicia sea tramitado con la eficiencia que merece en el respectivo trámite legislativo, para concretar esa importante reforma de Promoción de Acceso a la Justicia Local y Rural. Por último, comedidamente solicitamos mantenernos al tanto del trámite legislativo que comienza con la presentación del proyecto este martes 25 agosto de 2020 por parte del actual Procurador General el doctor Fernando Carrillo Flórez, y permitimos hacernos partícipes de dicho trámite.</p> <p>Agradeciendo la atención a esta petición, las notificaciones serán recibidas en la Calle 94A No. 13 – 59 de Bogotá, Oficina 403, teléfono 6237365, y al correo electrónico asistente@cej.org.co. Cualquier duda o inquietud al respecto, con gusto será atendida.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>HERNANDO HERRERA MERCADO Director Ejecutivo Corporación Excelencia en la Justicia</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Acofade
Asociación Colombiana de Facultades de Derecho

Bogotá D.C., 21 de agosto de 2020

Señores,
CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
Secretaría General del Senado
Secretaría General de la Cámara de Representantes

ASUNTO: APOYO AL PROYECTO DE REFORMA A LA JUSTICIA PRESENTADO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

La Asociación Colombiana de Facultades de Derecho "ACOFADÉ", que recoge 90 facultades de derecho representadas en todas las regiones del país, manifiesta por medio del presente escrito su total apoyo y respaldo al proyecto de reforma a la justicia presentado por iniciativa del Procurador General de la Nación.

El proyecto incorpora el postulado general del servicio al ciudadano en términos de proximidad y efectividad de la justicia. El trabajo metodológico utilizado para estructurar la propuesta da cuenta de una construcción colectiva y participativa en la que varios actores incluida la academia, se ven representados con la puesta de una solución hecha a partir de las necesidades básicas e incluyentes que garantizan la tutela jurisdiccional efectiva.

La iniciativa respaldada tiene entre otras bondades, la protección prioritaria y urgente de la población vulnerable especialmente la rural, el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, lograr la celeridad y simplificación de los procesos judiciales con apoyo de la tecnología, materializar los derechos y recuperar la confianza ciudadana en la justicia por mencionar algunas.

Creemos que la iniciativa goza de las cualidades necesarias para que pase el trámite y aprobación en el Congreso de la República y entre al mundo legislativo para ser ejecutada.

Atentamente,
Consejo Directivo



NANCY CONSUELO ALVARADO AFRICANO
Presidenta
Asociación Colombiana de Facultades de Derecho

Bogotá, D.C., 22 de agosto de 2020

Doctor
Arturo Char
Presidente
Honorable Senado de la República

Apreciado Sr. Presidente y Honorables Senadores

El señor Procurador General de la Nación doctor Fernando Carrillo Flórez ha presentado a consideración del congreso de la República, lo que podríamos denominar un "paquete" de reformas orientadas a mejorar sustancialmente la administración de Justicia.

Quiero destacar en primer lugar la gran autoridad de quien presenta las iniciativas derivada no solo de su actual dignidad como Jefe del Ministerio Público -que ha ejercido con decoro y particular eficiencia- sino del amplio recorrido en temas de justicia. No solo fue el ponente del título respectivo en la asamblea Nacional Constituyente, sino que se desempeñó -muy joven, por cierto- como Ministro de Justicia, y luego se especializó en los mismos asuntos a nivel internacional habiendo participado en el diseño de varias reformas judiciales en la región de la América Latina.

Ha sido de otro lado una iniciativa pacientemente discutida y estudiada a lo largo y ancho del país, con



ASOCIACION NACIONAL DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL - "ASONAL JUDICIAL"
PERSONERÍA JURÍDICA No. 00484 DE ENERO 18 DE 1978
KRA 28 A No. 18 A-87 OF. 111D - TEL.S: 350 22 21 360 21 92 Bogotá D.C.
Email: asonalnacional@hotmail.com
En Twitter: @asonaloficial
Página Web: www.asonaloficial.com
Filial de Fenetrase-CUT



Bogotá D.C. 24 de agosto del 2020

Señor:
PROCURADOR GENERAL DE LA NACION
Cuidad

REF: Proyecto de Reforma a la Justicia.

Desde Asonal Judicial reconocemos que el proyecto presentado por el Procurador General resulta innovador pues por primera vez se acude a la consulta de los ciudadanos con el fin de establecer las deficiencias de la Justicia y sus expectativa en consolidar una reforma judicial incluyente, pensada en el ciudadano y capaz de descentralizar a la justicia.

Desde nuestra Organización Sindical nos comprometemos a realizar el seguimiento de tan importante proyecto y nos comprometemos a complementarlo con la visión que tenemos de cómo debe ser la justicia para los colombianos.

Muchas gracias por su gestión e iniciativa.

Con gentileza y respeto,



FREDDY MACHADO LOPEZ
Presidente Nacional

la participación no solamente de la cúpula judicial sino de jueces, fiscales, investigadores, académicos, operadores de justicia, y lo más importante, los ciudadanos usuarios de nuestro deficiente aparato judicial.

De esta manera se identificaron las principales dificultades que han impedido que se cumpla el postulado constitucional de la "pronta y cumplida justicia". No se trata de repetir las formulas fracasadas de reformar la constitución para repartir el poder a nivel de las altas Cortes. De lo que se trata es de diseñar las normas para acercar el ciudadano a la justicia, descentralizar su servicio, integrar las distintas entidades del Estado -a todos los niveles- en la formulación de las políticas, poner a su servicio modernas tecnologías de la información, y obviamente, acelerar los procedimientos.

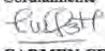
No me cabe duda entonces Sr. Presidente y Honorables Senadores que estamos frente a una iniciativa que debe ser ampliamente discutida y aprobada por el Congreso como una contribución a la solución del problema de la justicia en nuestro país.

Con todo mi respeto y consideración,

ALFONSO GÓMEZ MÉNDEZ
Ex Ministro de Justicia y del Derecho

<p>Bogotá D.C, 21 de agosto de 2020</p> <p>Doctor ARTURO CHAR CHALJUB Presidente Congreso de la República Presente</p> <p style="text-align: center;">Ref. Apoyo proyecto de ley Procuraduría General de la Nación.</p> <p>Honorable Congresista,</p> <p>Con ocasión del proyecto de ley “<i>Por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural</i>” estructurado y consolidado por Procuraduría General de la Nación, respetuosamente me dirijo ante usted, en calidad de Juez de la República, con el fin de manifestar mi apoyo a la iniciativa legislativa enunciada que aún esta por debatirse ante el Congreso de la República de Colombia.</p> <p>Es de anotar que la importancia de este proyecto radica, fundamentalmente, en la forma en que fue erigido, ya que, para el reconocimiento de las necesidades de justicia de la ciudadanía y la consolidación del documento final, se adelantaron múltiples espacios de diálogo a lo largo del territorio nacional en los que hicieron presencia jueces, magistrados, sindicatos, ciudadanía, minorías étnicas, entre otros.</p> <p>Asimismo, su finalidad está centrada en poner a la gente en el centro de los servicios de justicia, garantizar el acceso oportuno en sectores urbanos y rurales, fortalecer a los municipios y departamentos como mayores receptores de los conflictos sociales, lo cual redundará en la protección y garantía de otros derechos constitucionalmente reconocidos.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>Patricia Milena Rodríguez Pulido JUEZ DE LA REPÚBLICA</p>	<p>Quibdó, 22 de agosto de 2020</p> <p>Doctor ARTURO CHAR CHALJUB Presidente del Congreso de Colombia Despacho.-</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Acudo ante su respetable dignidad, en mi condición de ciudadana afrocolombiana y mi condición de mujer chocana, con la intención de resaltar que si bien es cierto nuestra constitución de 1991 nos reconoció derechos fundamentales y garantías para lograr una mayor equidad y desarrollo, todavía estamos en construcción y es necesario avanzar aun más en esta apuesta de lograr una prestación de servicios judiciales efectivos, inclusivos y que respondan a necesidades de los ciudadanos en todo el territorio nacional ya que muchos han estado aislados del Estado durante años, y al tiempo han sido afectados por actores armados ilegales y el conflicto en diferentes regiones lo que ha aumentado desconfianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, la cual es necesario recuperar.</p> <p>La expansión de los servicios judiciales dentro de nuestras comunidades es un reto para nuestro estado colombiano, pues encontramos barreras básicas de acceso, incluyendo capacidades y recursos limitados, así como barreras geográficas y económicas para los ciudadanos que viven fuera de los centros urbanos.</p> <p>Por lo que es necesario apoyar e impulsar iniciativas como “PROYECTO DE LEY – PROMOCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA” de la Procuraduría General de la Nación, radicado ante el Congreso de la República, toda vez que tuve la oportunidad de conocerlo directamente y participar en las consultas ciudadanas para el fortalecimiento del sistema de justicia en Cali en noviembre de 2019 y Quibdó en enero de 2020.</p> <p>Es de anotar que esta agenda regional logró que se diera un empoderamiento de la ciudadanía en general, desde diversos sectores de la sociedad local generando discusiones y conclusiones en las diferentes agendas que recogió las necesidades de las comunidades y posibles formas de solución con una mirada participativa y de construcción conjunta como sociedad, de cara a la difícil situación que atraviesan las comunidades más alejadas de este país donde el acceso a la justicia es nulo c</p>
<p>inexistente, generanco mayores desigualdades, corrupción, incertidumbre, y cultura de la ilegalidad.</p> <p>Por lo anterior, con todo respeto, pido a usted se pueda valorar la necesidad para Colombia de tener una reforma a la justicia que llegue a todo el territorio colombiano y eso redunde en bienestar para nuestras comunidades.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>NIGIERIA RENTERÍA LOZANO CC 43533953 TPA 75444 CSJ</p> <p>Correo: nigeriarenterial@hotmail.com Tel 3128641448</p>	<p style="text-align: center;">UNA NECESARIA POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTICIA EN COLOMBIA³</p> <p>Cualquier diagnóstico en los últimos 60 años sobre las instituciones políticas en Colombia, o sobre los problemas estructurales que ella padece, ha tenido constante como la necesidad de realizar reformas al sistema y al aparato de justicia.</p> <p>En efecto, desde la década de los años 60, del siglo pasado <i>la administración de justicia se describía como operada por agentes poco calificados o moralmente cuestionables, ritualista y refractaria a las necesidades jurídicas de las personas de estratos socioeconómicos bajos</i> (Duque, González Agudelo y Quintero Quintero, 2012), estos dictámenes, y el influjo del movimiento llamado <i>Derecho y Desarrollo</i>, llevaron a que en el Acto Legislativo de 1968 se creara la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia y se separan las funciones entre el Corte Suprema y el Consejo de Estado mediante el acto legislativo 01 de 1968. A su vez, la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo expidió sendos decretos con fuerza de ley realizando reformas estructurales al aparato Estatal y tocando aspectos relacionados con la administración de justicia, entre los que se tienen la expedición de nuevos códigos de procedimiento, la reorganización de los pensum de los programas de derecho y la creación de los consultorios jurídicos en Colombia.</p> <p>A finales de la década de los 70 del siglo pasado, el gobierno del presidente López Micháelsen promovió una Asamblea Constitucional para realizar reformar en unas materias específicas, entre las que se encontraban la administración de justicia, la jurisdicción constitucional, el Consejo de Estado y el Ministerio Público. Este intento de reforma, consagrado en el Acto Legislativo No 2 de 1977, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Dos años después, durante el Gobierno del presidente Turbay Ayala, se alentó de nuevo un acto legislativo que establecía facultades para que el Jefe de Estado incidiera en la creación y determinación de las áreas territoriales de los juzgados, además en este acto legislativo, se creaba el cargo de Fiscal General de la Nación y el Consejo de la Judicatura y se determinaban normas sobre el periodo de los magistrados de las altas cortes y su forma de nombrarlos. Dicho acto legislativo, también fue declarado inexecutable.</p> <p>La difícil situación vivida por la rama judicial durante la década de los 80s del siglo pasado, en la cual fue particular blanco del accionar de grupos armados ilegales, sumados a las dificultades estructurales evidenciadas, volvieron a incidir en la opinión pública en la</p> <p>³ Ponencia presentada en el Foro: <i>Voz por la Justicia, el proyecto de la gente</i>, organizado por la Procuraduría General de la Nación el pasado 13 de agosto de 2020.</p>

<p>necesidad de una reforma a la administración de justicia, que sin embargo no pudo ser lograda hasta que la Constitución Política de 1991 fue expedida.</p> <p>Hay que destacar que la Constitución promulgada, reformó sustancialmente la administración de justicia en Colombia, y que muchas de las instituciones creadas, son baluartes del Estado Social de Derecho que hoy tenemos, y que dan a los ciudadanos un grado de legitimidad en su aparato judicial, como es la acción de tutela, por solo fijar el ejemplo más representativo.</p> <p>Pese al hito que significó la expedición de la Constitución Política, a lo largo de estos ya casi treinta años, la idea más o menos extendida, de realizar más reformas al sistema de administración de justicia, se ha sostenido, no en vano, más de 18 proyectos en ese sentido se han presentado durante este tiempo. Los puntos clave sobre el debate han versado sobre los siguientes tópicos²:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descongestión • Demora en los procesos • Dificultades en el acceso a la justicia en muchas zonas de Colombia (ubicación geográfica y grupos armados) • Recursos económicos suficientes • La administración de la rama judicial, incluido la conformación de las altas cortes y los mecanismos de elección <p>La respuesta a esta problemática ha versado en reformas instrumentales y procesales, cómo, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos • Creación de los Jueces de Paz, Casas de la justicia y centros de conciliación • Implementación de la Fiscalía General de la Nación • Aumento del presupuesto para la rama judicial • Creación del sistema penal acusatorio • Reformas al Código General del Proceso y a las demás normas procesales específicas como las que atañen a la jurisdicción laboral o la jurisdicción contencioso-administrativa <p>En los últimos 6 años, el debate sobre la reforma a la Justicia ha versado más sobre la composición y competencia de las altas cortes, la acción de tutela, el Consejo Seccional de la Judicatura, los mecanismos de selección y elección de los altos magistrados, las competencias electorales de las altas cortes y la operatividad de la comisión de acusación, como se puso de manifiesto en el acto legislativo de separación de poderes, y en los últimos</p> <p><small>² Arcaia-Venegas Carla. Estado del arte sobre reforma a la Justicia en Colombia (1991-2011). Revista Análisis de Fescol. Consultada electrónicamente: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09173.pdf</small></p>	<p>dos años, la discusión se ha centrado sobre el papel de la Jurisdicción Especial de Paz, como enfrentar el problema de la corrupción o la constitución de una sola gran corte.</p> <p>Pese a que estos asuntos, para cualquier Estado y para cualquier democracia, son cruciales, el asunto esencial para los ciudadanos es como lograr pronta y eficaz justicia. En ese sentido, PARA EL CIUDADANO LO MÁS IMPORTANTE SON LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA JUSTICIA.</p> <p>Además de los múltiples estudios, diagnósticos y opiniones consultadas sobre este tema, la iniciativa adelantada por la Procuraduría General de la Nación, denominada VOZ POR LA JUSTICIA que convocó a multiplicidad de actores entre los que tenemos a jueces, empleados de la rama judicial, abogados litigantes, comisarios de familia, inspectores de policía, la academia, miembros de organizaciones civiles y sobre todo, ciudadanos, logró, a través de un diálogo colaborativo, identificar aquellos aspectos que son más relevantes para las personas que día a día se enfrentan al aparato de justicia.</p> <p>En el caso del encuentro realizado en la ciudad de Medellín el pasado 13 de febrero de 2020, en la Universidad de Antioquia, en el que participaron más 600 personas, el diálogo permitió identificar que los principales obstáculos para una correcta aplicación de justicia son: la corrupción, los servicios de justicia de baja calidad, la desconfianza en el sistema de justicia, el desconocimiento de los derechos y las barreras de acceso a la justicia.</p> <p>Otros aspectos que surgieron a lo largo del diálogo como preocupaciones de los asistentes, fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las barreras y bloqueos de acceso a la justicia civil, penal, laboral, administrativa y de familia - La necesidad de una pronta y cumplida justicia, y evitar la morosidad, la ineficacia, la ineficiencia, el ritualismo formalista, y la onerosidad en los costos judiciales y profesionales. - La importancia de la condición socio-económica y socio-cultural del juez, y la urgencia de dignificar su labor - La preocupación por la "cultura" de la ilegalidad en el Estado y en la sociedad civil y la corrupción. <p>Finalmente se debe destacar que, en este encuentro, también se hablaron de los valores que debía tener el sistema de justicia, de los cuales los participantes resaltaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Honestidad - Responsabilidad - Ética - Transparencia - Imparcialidad - Respeto e igualdad entre las partes y del juez entre las partes
<ul style="list-style-type: none"> - Independencia judicial - Eficacia - Agilidad en el tiempo, y - Atención digna <p>ASPECTOS A DESTACAR EN EL PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</p> <p>Con base en lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, ha elaborado un proyecto de ley que recoge las conclusiones de este dialogo colaborativo a lo largo del país y del cuál destaco lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El proyecto de ley surge luego de un ejercicio participativo que involucró a la rama judicial, a los ciudadanos, a los abogados litigantes, la academia, las organizaciones sociales y a actores institucionales: esto es una novedad con respecto a otros proyectos de ley y le da una base participativa y legitimidad. <p>Muchas de los intentos de reformas en Colombia, han fracasado precisamente por esa falta de consenso o acuerdo mayoritario sobre el tipo de acciones que se deben implementar para alcanzar la reforma a la justicia, basta con mirar el nivel de debate y discusión, con cada reforma, para entender que la construcción de acuerdos en este campo, son fundamentales para la eficacia de las reformas que se proponen. Es por esto que construir proyectos con la presencia y participación de todos los actores, resulta crucial para el éxito de las acciones propuestas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. El proyecto de ley apunta a que sea la "gente en el centro de los sistemas de justicia y a la justicia en el corazón del desarrollo sostenible" <p>El proyecto presentado es consecuente con el diagnóstico que indica que, para el ciudadano, lo fundamental es una justicia pronta y eficaz, es decir, este proyecto apunta a que sean las personas el centro del sistema de justicia y no los procedimientos, los rituales, los jueces o los abogados, es poner en el centro de la construcción del sistema, al ser humano.</p> <p>Aspectos como el fortalecimiento de los sistemas locales de justicia, la participación de la comunidad y los enfoques propuestos, apuntan a que no se pierda de vista que la finalidad de un sistema de justicia es satisfacer los derechos de los ciudadanos y lograr su bienestar.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. El proyecto de ley establece cinco enfoques que son fundamentales: territorial, participativo, diferencial, sistemático y el ético. <p>La importancia de establecer enfoques en el sistema de administración de justicia es reconocer las diferentes realidades que tiene el país. No es igual administrar justicia en la capital del país que en hacerlo en zonas apartadas, incorporar las dinámicas territoriales y tener en cuenta el entretrejido cultural local, busca lograr la apropiación por parte de las comunidades de su sistemas de justicia, lo que probablemente redunde en el nivel de legitimidad de las decisiones que se tomen.</p> <p>Igualmente promover la participación, como se mencionaba en un numeral anterior, apunta a tener a las personas en el centro del sistema, pero además a reconocer que en la medida que se involucren las comunidades en la resolución de sus problemas, la eficacia y la legitimidad de las decisiones aumentara.</p> <p>Las desigualdades en el país, no se circunscriben a aspectos económicos, las diferencias de género, las discapacidades, las diferencias entre comunidades étnicas, entre otras, obligan a pensar en un enfoque diferencial como parte esencial en una democracia que reconozca tanto la igualdad como la equidad.</p> <p>Otro aspecto es el enfoque sistémico, toda vez que la administración de justicia no puede verse como una suma de procesos de diferentes jurisdicciones, pues eso contribuye a que el ciudadano vea cada vez más lejos su oportunidad de justicia pronta y eficaz, cuando debe deambular por numerosas oficinas estatales, en busca de una solución. Propugnar por una visión sistémica en el que los diferentes actores puedan dialogar, planificar e incluso tomar decisiones sobre la atención a los ciudadanos respecto a sus necesidades de justicia, podría evitar el gran desfile que los ciudadanos deben hacer por diferentes oficinas, en busca de una solución.</p> <p>Y finalmente el enfoque ético apunta a una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía actualmente que son los hechos de corrupción en el Estado y la importancia de retomar los valores como eje cardinal.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. El proyecto de ley propone el impulso de tres políticas públicas <p>La principal diferencia de este proyecto de ley con otros proyectos presentados, es el impulso de una política pública en materia de justicia, las anteriores propuestas de reforma se han centrado en temas de la estructura de la rama judicial o reformas de carácter procesal, sin embargo, el presente proyecta busca que a través del</p>

<p>impulso de políticas públicas resolver esos problemas estructurales. Es en este punto donde radica el principal acierto del proyecto.</p> <p>Las diferentes reformas que a lo largo de décadas se han propuesto o ejecutado para remediar los problemas, ya tantas veces descritos, del aparato judicial, si bien han significado en la mayoría de los casos, avances significativos, el hecho de que reiteradamente sigamos hablando de la necesidad de una reforma de la justicia, evidencia que no han sido suficientes.</p> <p>El enfoque de política pública en este campo, permitiría entender que no se trata de una sola reforma puntual, sino de una serie de acciones permanentes y articuladas que deberán mantenerse en el tiempo, para lograr resultados tangibles.</p> <p>Las tres políticas que se proponen son construcción de ciudadanía, desconcentración judicial, fortalecimiento de las entidades territoriales, cada una a su vez, tiene importantes componentes, lo cuales se desarrollarían a través de las instancias de concertación propuestas en el proyecto de ley.</p> <p>5. La creación de instancias de concertación de la política pública de justicia</p> <p>La propuesta de crear un escenario de dialogo institucional y social que permita planificar los sistemas de justicia, es relevante en la medida en que esta articulación y coordinación son esenciales para lograr el funcionamiento como sistema. Se destaca que la propuesta no solo involucra el plano nacional, sino también el departamental y muy especialmente el local.</p> <p>A través de este escenario de planificación y de concertación, los diferentes componentes de las tres políticas públicas enunciadas arriba, podrían ser desarrollados, se destaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El impulso a la formación temprana en derechos. - El fortalecimiento del sistema de defensoría pública - El ajuste al mapa judicial y, - La integración a los procesos de planeación territorial, - las políticas y estrategias de justicia, - El fortalecimiento tecnológico y, - La vinculación de las universidades, entre otros. 	<p>6. El fortalecimiento de los sistemas locales de justicia</p> <p>Uno de los aspectos más reiterados por parte de los ciudadanos, es la importancia de fortalecer la primera línea de administración de justicia, en la que el papel, por ejemplo de comisarios de familia, casas de la justicia e inspectores de policía, es fundamental para resolver de manera rápida y oportuna los conflictos, sin que estos escalen a largos procesos judiciales.</p> <p>Los sistemas locales de justicia generalmente conocen a sus comunidades, a sus integrantes y pueden realizar ejercicios de participación y autocomposición con altos grados de legitimidad, y a su vez minimizan el riesgo de que actores armados ilegales, reemplacen la decisión institucional, con las consecuencias que ello trae.</p> <p>Sumado a este fortalecimiento si tiene el impulso a mecanismos alternativos de solución de conflictos, no como un paso más antes de acudir a la jurisdicción, sino como un ejercicio de participación y de construcción de ciudadanía.</p> <p>En el presente proyecto de ley se busca caracterizar los sistemas locales de justicia para que respondan a las realidades del territorio y puedan conjugar los enfoques del sistema de justicia. Igualmente se propende por que estos sistemas estén articulados al conjunto de autoridades administrativas y judiciales.</p> <p>El proyecto también propende por el fortalecimiento de la justicia propia y la justicia comunitaria con el objetivo de potenciar los sistemas locales de justicia.</p> <p>7. Creación de núcleos de justicia rural y la idea del Mínimo Vital Institucional de justicia rural</p> <p>Colombia ha vivido por años el impacto del conflicto armado, el cual se ha desplegado con mayor intensidad y consecuencias nefastas en el campo colombiano. La brecha entre ciudad y campo, y entre cabeceras municipales y corregimientos y veredas, es enorme. Las posibilidades de acceso a un sistema de justicia disminuyen proporcionalmente en cuanto uno se aleja de los centros poblados, lo que implica que la exclusión y la desigualdad aumentan a su vez.</p> <p>La posibilidad de crear núcleos de justicia con infraestructura física y tecnológica básica que permitirán la prestación de servicios de justicia rural, por parte de las autoridades administrativas municipales, de justicia comunitaria y de justicia propia... dirigidos especialmente a los municipios afectados por la violencia y la</p>
<p><i>pobreza, y los municipios de 5ª y 6ª categoría.</i> Es un aporte indudable a la construcción de paz en Colombia,</p> <p>En este campo, desarrollar la política pública de fortalecimiento territorial, resulta fundamental para poder constituir los llamados núcleos de justicia rural.</p> <p>Finalmente es necesario destacar que realizar una apuesta por construir proyectos que den respuesta a la necesidad de los ciudadanos de obtener pronta y eficaz justicia, es una tarea titánica, por lo ya manifestado sobre las dificultades para lograr acuerdos y consensos, tanto en el país como entre las diferentes ramas del poder público. Por eso desde la Academia, estaremos atentos a participar y aportar en las iniciativas que involucren los diferentes actores, en pro de construir un modelo de justicia que sea para todos.</p> <p>Atentamente,</p> <p>LUQUEGI GIL NEIRA Decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia</p>	 <p>Montería, agosto de 2020.</p> <p>Señores: Miembros del Honorable Congreso de la República de Colombia Bogotá</p> <p>Cordial Saludo,</p> <p>Con gran beneplácito recibe la comunidad académica en general, la presentación del Proyecto de Ley "Voz por la Justicia" liderado por la Procuraduría General de la Nación, que tiene como objetivo general integrar una propuesta bajo el consenso de actores públicos y privados y la sociedad civil en general, con el fin de acercar el sistema al ciudadano, fortalecer la estructura del Estado, robustecer los mecanismos para la garantía de los derechos, entre otras, lo cual redundará en la materialización de los fines del Estado social de Derecho y los principios consagrados en la Constitución Política de Colombia (Procuraduría General de la Nación, 2019).</p> <p>Desde sus inicios, esta iniciativa buscó ser una propuesta incluyente, que contó con la participación de los más de cuarenta y cinco millones de colombianos, representados a través de actores en cada uno de los grupos de interés para la Procuraduría General de la Nación. Es así como, academia, representantes de las distintas ramas del poder público, representantes ciudadanos, miembros de comunidades, estudiantes, agremiaciones, sindicatos, medios de comunicación, entre otros sectores, se congregaron digital y presencialmente en todo el territorio nacional, en la gran convocatoria para la presentación deliberación y escucha de las diferentes propuestas en torno a la justicia del país, mismas que fueron recogidas e incorporadas en la propuesta final.</p> <p>Es así entonces, como el proyecto "voz por la justicia" que hoy reciben en sus manos en esta importante Corporación, congrega lo que ya es una necesidad imperante de reformular los planteamientos estructurales de la justicia en todos sus escenarios, por lo que recibe nuestro completo respaldo.</p> <p>Esta Universidad, representada por su facultad de Derecho, le desea éxitos a este importante proyecto, y los exhorta a asumir con gran responsabilidad su debate jurídico.</p> <p>Cordialmente </p> <p>CARMEN CECILIA DIZ MUÑOZ Directora del Programa de Derecho y Vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE</p>



Cali, 25 de Agosto de 2020

Honorables Miembros
Congreso de la República

ASUNTO: *Radicación Proyecto de Ley de Reforma a la Justicia*

La Universidad de San Buenaventura - Cali, como testigo de excepción, acompañó las diferentes discusiones del proyecto de reforma a la justicia, el cual responde a la necesidad de la sociedad civil y su iniciativa ciudadana. Como puntal académico del suroccidente colombiano, fuimos anfitriones del diálogo social y territorial donde los temas como el acceso a la justicia a todos los ciudadanos, la protección de sus derechos y el cumplimiento de las garantías constitucionales, en procura de la solución a los conflictos sin obstáculo, fueron insumo para llegar a la radicación de este proyecto que permitirá al pueblo de Colombia, alcanzar la materialización de un nuevo sistema de justicia, bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, *integrando lo territorial local y rural.*

[Firma]
Ernesto Landoltto Orozco OJCA
Rector
Universidad de San Buenaventura Cali



Barranquilla, 24 de agosto de 2020

Señores
HONORABLES MIEMBROS DEL CONGRESO
República de Colombia

Asunto: *Apoyo Proyecto de Ley de Reforma a la Justicia*

Desde la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Simón Bolívar, se ha venido trabajando en conjunto con la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho y la Procuraduría General de la Nación en las necesidades presentes en la academia y en la sociedad en temas de justicia, es por esto que se han gestado espacios de discusión pertinentes para obtener la percepción de todos los actores dando como resultado el proyecto de Ley de Reforma a la Justicia, formulado por el señor Procurador General de la Nación.

Es por esto que desde la Facultad, presentamos nuestro total apoyo al proyecto, debido a nuestro compromiso con la sociedad y la justicia, tanto así que nuestra institución fue el centro del encuentro donde se suscribió el "Pacto por la Ética para el Rescate del Derecho y la Justicia" entre todas las instituciones de educación superior con programas de Derecho, ACOFADE, la Procuraduría General de la Nación, Colegios de Abogados, profesores, estudiantes y representantes de la sociedad civil.

Igualmente, desde la firma del pacto, se hizo un llamado a la promoción desde la academia, a la planeación y ejecución de acciones que conlleven al rescate de la institucionalidad, "la confianza en la justicia, el fortalecimiento del Estado Social del Derecho y la Democracia, así como la consolidación de la paz" y todo esto se logra de la mano de las instituciones jurídicas y gubernamentales.

Confiamos que este proyecto de ley alcanzará lo necesario para su aprobación y el cambio que la justicia necesita para que todos los colombianos creen nuevamente en ella.

Cordialmente,

[Firma]
PORFIRIO ANDRÉS BAYUELO SCHOONWOLFF
Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Simón Bolívar



Colegio de Jueces y Fiscales
de Bogotá D.C.
Nit. 800.144.854-3

Bogotá, D.C., 24 de agosto de 2020

Doctor
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente del Senado
Congreso de la República
Bogotá

Señor Presidente,

En épocas difíciles y turbulentas para nuestra democracia y especialmente para el sistema judicial del país, se reciben noticias alentadoras, sin duda, generadoras de bienaventuranza. Ante tanta tristeza surgen iniciativas que como bálsamos nos remuevan las esperanzas y nos comprometen a seguir luchando por no dejar que expire uno de los pilares esenciales de la estructura social como es la administración de justicia; es la validación de valores que nos identifica como una comunidad civilizada, por ende, solidaria y, principalmente, racional en la resolución de nuestros conflictos.

Nuestra institución, Colegio de Jueces y Fiscales de Bogotá, de manera entusiasta acompañó a la Procuraduría General de la Nación, en cabeza del Doctor Fernando Carrillo Flórez, a las mesas de trabajo y encuestas adelantadas alrededor del proyecto que denominó 'voz por la justicia' y que, hoy, a disposición de esa Corporación Legislativa, deja el resultado de esa labor comprometida, pública, transparente y que se condensa en el proyecto de reforma a través del cual "se promueve el acceso a la justicia local y rural".

Por primera vez se promueve un proyecto de reforma legislativa, vinculado a la misma esencia de nuestra organización social, los sectores de la población más vulnerable y, en especial, las zonas rurales, en donde se explora el alcance de una de las más grandes transformaciones introducidas por la carta política de 1991, como es 'el estado social de derecho', en desuso por nuestra incapacidad de gestar y viabilizar los cambios para sintonizarnos con el nuevo orden constitucional. Ese es, a no dudarlo, uno de los grandes aciertos del trabajo adelantado por la Procuraduría General de la Nación.

Señor Presidente, la propuesta de reforma, en nuestro sentir, pone en evidencia las grandes deudas del Estado para con la población que más requiere la satisfacción del derecho de acceder a la administración de justicia y, particularmente, deja al descubierto que los sectores más desprotegidos, incluyendo las zonas rurales, son los más afectados y golpeados porque no cuentan con un sistema judicial que les provea protección bajo formas sencillas y expeditas para resolver sus diferencias o necesidades, mostrando, de paso, una verdad incontestable, cual es que cuando una sociedad carece de un verdadero sistema judicial al alcance de sus bases sociales, es una sociedad condenada a la barbarie o al retorno de la justicia por propia mano.

El proyecto impulsado por el señor Procurador General de la Nación es coherente, racional y está fundado en un trabajo de campo que lo hace más idóneo y logró establecer las verdaderas necesidades del grueso de nuestra población; de ello podemos dar fe, pues hicimos parte de algunas mesas de trabajo. El trabajo desarrollado puso bajo su óptica los verdaderos problemas que enfrenta el sistema judicial, como es atacar de manera efectiva la inseguridad; dificultad para que toda la comunidad pueda acceder a los órganos de justicia; las carencias en materia presupuestal, número y capacidad de sus funcionarios y empleados, así como la precaria implementación de las plantas físicas y, hoy por hoy, la notoria deficiencia en la utilización de los medios tecnológicos. Si bien no tiene el alcance de solucionar la totalidad de los problemas que nos aquejan en materia de justicia si enfrenta lo fundamental.

Además, presenta una perspectiva muy interesante cuál es llevar la justicia al ciudadano y no que el usuario busque, en buen número de ocasiones con gran frustración, qué agente del Estado le puede solucionar sus problemas en estas materias. Esta nueva tendencia de visualizar el verdadero acceso a la administración de justicia rescatará y consolidará, de manera automática, un valor que lastimosamente se ha venido diluyendo, como es la legitimidad del Estado en la resolución de los conflictos.

Señor Presidente, ojala se provean las condiciones apropiadas para que proyectos como el impulsado por la Procuraduría General de la Nación, se les brinde el debate necesario y pueda ver al final la acogida favorable y necesaria para que se vuelva ley de la República y, por supuesto, esperamos que el Colegio de Jueces y Fiscales de Bogotá sea hecho partícipe de las correspondientes audiencias y discusiones.

Con sentimientos de respeto y consideración,

[Firma]
ELIUN GUILBERTO ABREO TRIVIÑO
Presidente
Colegio de Jueces y Fiscales de Bogotá,
Distrito capital

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables congresistas:

La Procuraduría General de la Nación expone los motivos y razones que justifican la presentación del presente proyecto de ley para ser tramitado en el Congreso de la República como ley ordinaria:

1. Antecedentes del proyecto.

La gente en el centro de los sistemas de justicia y la justicia en el corazón del desarrollo sostenible

La Constitución Política de 1991 significó una apuesta por la transformación social, política e institucional condicionada por el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos fundamentales y sociales, los derechos colectivos y del ambiente, e introdujo bajo una perspectiva pluralista los derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes. Este reconocimiento se materializa a partir de los principios de supremacía constitucional, de eficacia directa de los derechos fundamentales y de justiciabilidad de los derechos.

La garantía y eficacia de este nuevo enfoque supuso una innovación tanto en acciones judiciales como en el diseño institucional para ejercerlas. Los dos ejemplos paradigmáticos son la creación de la Corte Constitucional que será la guardiana de la Constitución y la acción de tutela que es el mecanismo expedito y eficaz para la garantía de los derechos fundamentales.

Como consecuencia de este cambio de paradigma constitucional –que se traduce en el paso del constitucionalismo formal del siglo XIX que reconoce en la Constitución solo su estatus político y de organización del Estado sin otorgarle carácter vinculante, al nuevo constitucionalismo que se estructura a partir de la fuerza normativa de la Constitución–, se introduce una nueva concepción de la justicia que ya no será entendida simplemente como la prestación de un servicio sino como el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Según lo señalado por la Corte Constitucional el derecho de acceso a la justicia implica *“que la resolución de los litigios y controversias que surgen de la vida en sociedad debe encontrar vías institucionalizadas que contribuyan a realizar el sometimiento de las actuaciones públicas y privadas al ordenamiento jurídico, el valor de la justicia material, la efectividad de los derechos constitucionales, así como los valores y fines constitucionales de paz y convivencia pacífica. A pesar de que el recurso a medios alternativos de resolución de contenciosos (sic) tenga también un fundamento constitucional, es responsabilidad del Estado garantizar, en todo caso, la posibilidad de acceder a los mecanismos estatales de resolución de situaciones contenciosas en condiciones de igualdad para todas las personas, de eficacia y eficiencia. Por esta razón, el derecho de acceso a la*

justicia también es conocido como el derecho a la tutela judicial efectiva”¹.

Como se observa, el derecho de acceso a la justicia fundamentalmente exige disponer las vías institucionales para la resolución de conflictos y la satisfacción de demandas sociales. Esta institucionalidad, sin embargo, no implica la concentración en la oferta gubernamental, sino que admite modelos alternativos que pueden ser gestionados por las comunidades y por agentes privados. El derecho de acceso a la justicia también supone en el escenario constitucional establecido desde 1991 un enfoque pluralista que se concreta en el respeto por la autonomía de los pueblos originarios, y por el reconocimiento de sus modelos de justicia.

En desarrollo de este mandato constitucional se ha venido forjando un sistema de administración de justicia para la garantía de los derechos, con instituciones judiciales y administrativas robustas a fin de atender los conflictos sociales. Sin embargo, los avances en materia de justicia se han tornado insuficientes hoy en día por varias causas: (i) la compleja realidad social mediada por un conflicto armado que hasta ahora se ha empezado a superar, (ii) las profundas brechas sociales de las que emerge la desigualdad como una falla estructural del Estado, (iii) la multiplicidad de culturas y diversidad en sus territorios.

Este ajuste institucional de la justicia se ha dado de forma continua durante los últimos 30 años, y se ha materializado a través de sucesivas propuestas de reforma a la justicia. Estas propuestas de reforma se han caracterizado por (i) gestarse desde el centro hacia la periferia, (ii) proponer modelos de organización, gerencia y administración concebidos para grandes centros urbanos sin atender a las carencias de la población rural; y (iii) por estructurarse a partir de un marco legal técnico formalista, amplio y complejo que restringe los mecanismos de autocomposición de conflictos, la participación y el acceso ciudadano a la administración de justicia.

La tendencia reformista que se ha dado en Colombia responde a un fenómeno constante de reformas de justicia en América Latina, cuyo desarrollo tradicionalmente se ha venido entendiendo bajo el enfoque de los programas de derecho y desarrollo que apuntan hacia una reconfiguración del Estado como ente articulador del Estado de Derecho, condición necesaria para el desarrollo económico entendido a grandes rasgos como la confluencia del bienestar material, la libertad y la participación política².

Estos programas de reforma estructural se adaptan a los fenómenos de globalización y pretenden concretar reformas institucionales importantes que permitan superar los problemas que emanan del subdesarrollo, siendo una de las áreas de mayor interés la que tiene que ver con la democracia y la

¹ Sentencia C-283 de 2017.

² Ver (Trubek y Galanter, 1974: 1073).

justicia. Este enfoque coadyuva la materialización de la nueva gestión pública cuyo modelo incorpora conceptos gerenciales, con un esquema de organizaciones virtuales paralelas basadas en el uso intensivo de Internet y las TIC. Además, promueve los principios de descentralización, desregulación y delegación.

Dentro del nuevo consenso global es muy importante implementar estándares altos de calidad en la administración de justicia, por ello se requiere un sistema eficiente en el que se aplique el derecho de manera equitativa y eficaz, que no genere costos ni retrasos excesivos tanto para el ciudadano como para el Estado, desde la sociología jurídica se define como un fenómeno de globalización de alta intensidad (De Sousa Santos). Si el Estado de Derecho es efectivamente aplicado se puede garantizar la certidumbre y predictibilidad que llevaría a disminuir costos en la administración pública y garantizar la seguridad jurídica.

Este enfoque se mantiene y se fortalece con la adopción por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030, la visión del desarrollo se transformó. En materia de justicia, el objetivo de desarrollo sostenible, 16, se orienta a *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*. Más específicamente el objetivo 16.3 determina: *“Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”*.

Bajo este enunciado, y de acuerdo con lo expuesto en el reporte “Justice for All” donde se citan diversos estudios empíricos que estiman en más de 5 mil millones las personas en situación de vulnerabilidad a nivel global que no cuentan con protección efectiva de sus derechos, por desconocimiento de los mismos y carencia de recursos, se ha promovido un nuevo enfoque de justicia que comienza por entender las necesidades reales de la población y diseña soluciones que respondan a estas, a través de sistemas abiertos e inclusivos, donde es común que la justicia integre otros sectores y derechos como la salud, educación, vivienda y empleo³.

El nuevo modelo de justicia pone a la gente en el centro de los sistemas de justicia y a la justicia en el corazón del desarrollo sostenible. Una propuesta de cierre de brecha para proveer acceso a la justicia para todos, mediante el diálogo entre Estado y sociedad para disolver y resolver problemas, prevenir las injusticias y generar oportunidades de participación ciudadana en sus sociedades y economías⁴.

En este contexto surge la presente iniciativa legislativa que atiende los nuevos enfoques de justicia antes descritos y que surge a partir de la toma de conciencia sobre la gran deuda que el Estado colombiano aún tiene con el mandato constitucional de garantía del derecho de acceso a la justicia. Para consolidar esta propuesta se han evaluado las dificultades que en la práctica se presentan para dotar de eficacia este derecho, y por ello la Procuraduría General de la Nación considera que es necesario tomar medidas urgentes para propiciar un cambio institucional que permita su materialización incorporando una visión democrática y participativa que viabilice un sistema de administración de justicia que se articule desde las bases sociales en una dinámica de periferia-centro.

Para consolidar este cambio a nivel legislativo, institucional y social se requiere un margen alto de legitimidad, lo cual se logra consultando la opinión pública para generar un consenso democrático, participativo e incluyente. Por ello, esta propuesta normativa se construye en una lógica contraria a las propuestas de reforma a la justicia que se han conocido hasta ahora. Esto en la medida en que se consolida a partir del reconocimiento de necesidades, objetivos y especificidades de las distintas comunidades que demandan una mejora en los servicios de justicia. Por lo anterior, el primer paso para la articulación de la presente iniciativa se concretó en una consulta ciudadana denominada “Voz por la Justicia”, la cual se constituye en el primer referente e insumo para la definición de un modelo de justicia más efectivo e incluyente.

1.1 La consulta ciudadana “Voz por la Justicia”

La Procuraduría General de la Nación, con esta visión de centrar la justicia en las necesidades ciudadanas, promovió una alianza con organizaciones de la sociedad civil⁵, universidades, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la JEP para fortalecer el acceso ciudadano a la justicia. A través de esta alianza, se adelantó de septiembre de 2019 a febrero de 2020 la consulta ciudadana “Voz por la Justicia”. Este ejercicio comprendió la realización de 33 mesas y talleres a nivel nacional con la participación de 9.000 personas con el fin de comprender su sentir sobre la justicia. Para lograr este propósito se convocaron a las organizaciones sociales, las comunidades afrocolombianas e indígenas, el sector privado y la academia, quienes manifestaron su percepción acerca de las principales necesidades de acceso y sus propuestas de mejoramiento. La metodología del diagnóstico se basó en la aplicación de una encuesta digital, la realización de mesas de

Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre, OECD Publishing, París.

³ Justice for All. The report of the Task Force on Justice. April 2019. Conference version. www.justice.sdg16.plus

⁴ *Ibidem*. En el mismo sentido EQUAL ACCESS TO JUSTICE FOR INCLUSIVE GROWTH. Putting People at the Centre. OCDE. March 28, 2019. OECD (2019), Equal

⁵ Participaron la Corporación Excelencia en la Justicia, Acofade, Asonal Judicial, la CGT, la Confederación Nacional del Trabajo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Red de Veedurías Ciudadanas.

diálogo colaborativo y la recepción de propuestas individuales.

Los principales hallazgos y propuestas de la consulta ciudadana que sustentan la presentación del presente proyecto de ley son las siguientes:

1.1.1 Hallazgos

Se identificaron como los mayores problemas de la justicia los siguientes: Corrupción 35%, baja calidad de los servicios 30% y desconfianza en las instituciones 20.5%⁶.

Los temas de mayor preocupación en el ámbito familiar serían la delincuencia común 60%, el conflicto armado 45.6% y la violencia sexual 36.1%.

Se priorizaron como principales carencias de infraestructura y tecnología en la justicia la falta de implementación del expediente digital 75.7%, la falta de infraestructura física o su deterioro 64% y la mala ubicación de las instituciones prestadoras de servicios de justicia 58%.

1.1.2 Propuestas ciudadanas

Las iniciativas ciudadanas de mayor consenso serían las siguientes:

- Facilitar el acceso ciudadano a la justicia, en condiciones de igualdad y respeto, de manera sencilla, integral y de calidad.
- Dar prioridad a la población vulnerable, especialmente la rural.
- Administrar la justicia con honestidad, transparencia e imparcialidad.
- Lograr que las decisiones jurídicas permitan materializar los derechos, sean de efectivo cumplimiento y se propicie la confianza ciudadana en sus instituciones de justicia.
- Formar a la ciudadanía en derechos, rutas legales, acciones y procedimientos para la efectiva protección de sus derechos, y en el conocimiento de las instituciones públicas.
- Promover la participación ciudadana en la construcción e implementación de las reformas a la justicia.
- Lograr la celeridad y simplificación de los procesos judiciales, con apoyo en la tecnología, que contribuya a la efectividad de los procedimientos de resolución de conflictos y a entregar una información veraz y oportuna al ciudadano sobre sus asuntos.

1.1.3 Otros estudios empíricos y de análisis sobre acceso a la justicia

Otros estudios recientes sobre el acceso a la justicia en Colombia han llegado a similares conclusiones y propuestas. Un ejemplo para tener en consideración es la “Encuesta sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI)” adelantada en 2016 por el Departamento Nacional de Planeación. Esta encuesta se aplicó a 50.000 personas en 9 regiones

del país. Dentro de las conclusiones arrojadas por este instrumento se pudo establecer que los departamentos más alejados del centro tienen un porcentaje de NJI superior al 60%, diferencia que se observa al comparar las necesidades de la población urbana con las de la población rural. En efecto, señala el referido documento que *“mientras la población urbana declara mayor proporción de sus necesidades jurídicas en comparación con la población rural (tienen características que les facilitan vencer las barreras para declarar), cuando se trata de la insatisfacción de las necesidades jurídicas, la población rural presenta un mayor porcentaje”*⁷. Además de lo anterior, comprobó que una de cada dos personas con NJI acudió a una institución, o a un particular para resolver su conflicto, es decir un 49%; un 26% llegó directamente a un acuerdo amigable y un 24% decidió no hacer nada. Señaló que más del 70.5% no contó con asistencia jurídica para la solución de su necesidad, y, finalmente, manifestó que las instituciones de mayor efectividad en la solución de necesidades jurídicas son las inspecciones de policía y las comisarías de familia.

También se consultó el estudio de “Análisis de la Justicia Local (AEJL)” realizado en 20 municipios afectados por el conflicto armado, el cual se desarrolló por el Programa “Justicia para una Paz Sostenible” de USAID en el año 2018⁸. El objetivo de esta investigación fue el de conocer las condiciones de los sistemas locales de justicia frente a la oferta institucional, el acceso ciudadano a los servicios de justicia, la participación ciudadana, la calidad de la gestión y la percepción ciudadana sobre la justicia en municipios rurales. Este análisis coincide con los resultados de la consulta ciudadana liderada por la Procuraduría General de la Nación en la medida en que muestra como principales obstáculos de acceso a la justicia los siguientes:

- El desconocimiento ciudadano de sus derechos y acciones para protegerlos de las instituciones públicas y de justicia, así como de las rutas de atención para solucionar sus conflictos;
- Las grandes distancias geográficas y los horarios de atención restringidos dificultan la posibilidad de acceder desde la ruralidad a los centros de servicios de justicia. Además, los costos que implican la búsqueda de soluciones tanto en la cabecera municipal como en el circuito, y los largos tiempos de espera que pueden ser meses o años para obtener una respuesta efectiva.

El estudio también marca la preocupación por la falta de formación de los operadores de justicia que ignoran el enfoque diferencial de género,

⁷ Departamento Nacional de Planeación. Necesidades Jurídicas en Colombia. Mayo, 2017 <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-ygobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

⁸ USAID. Programa Justicia para una Paz Sostenible. Análisis del Estado de la Justicia Local. Sin publicar.

⁶ Los porcentajes superan el 100% porque se podía contestar más de una opción.

de población en situación de discapacidad, y el desconocimiento a las formas propias de justicia indígena y afrocolombiana. Finalmente, el informe recalca que las autoridades administrativas municipales son quienes atienden la mayor cantidad de conflictos sociales y constituyen la instancia articuladora con otras dependencias del Estado para la satisfacción de derechos.

1.1.4 Experiencias exitosas de acceso a la justicia con enfoque local a nivel internacional y nacional

A nivel latinoamericano, la ola de reforma a la justicia impulsada a finales de los años ochenta y comienzos de los 90, en la etapa de posdictaduras y procesos de paz, se vio –como en Colombia– notoriamente influenciada por las políticas de seguridad y de derechos humanos. Por un lado, se fortalecieron los sistemas penales transitando de modelos inquisitivos a modelos de corte acusatorio, con influencia angloamericana, haciendo fuertes las Fiscalías y Procuradurías. De otro, se crearon los tribunales constitucionales y las defensorías del pueblo. Se abrió paso la democratización de los sistemas de justicia, fundados en la garantía de derechos, y asimismo los procesos de modernización en pro del acceso a la justicia. Esto se puede observar desde dos dimensiones: La primera, desde las iniciativas de gestión local de la justicia cuyo origen es el consenso entre Estado y Sociedad. La segunda, desde los espacios nacionales y regionales donde se concibe la política pública de acceso a la justicia.

Un ejemplo de iniciativas locales es el de Guatemala que con la firma de los acuerdos de paz a finales de 1996 concentró esfuerzos en la reconstrucción institucional de la justicia y el acceso ciudadano creando los “Centros de Justicia” en todos sus departamentos. Estos se concibieron como centros de enfoque en áreas geográficas específicas que demandan instituciones funcionalmente integradas, procedimientos modernizados y coordinación entre programas estatales y de cooperación, con apoyo de asociaciones de abogados y participación de la sociedad civil y las municipalidades. Su propósito ha sido el de incrementar la calidad de los servicios de justicia para la población históricamente marginada (personas en condición de pobreza extrema, mujeres, indígenas y niños).

Otro ejemplo de desarrollo local es el de los Centros de Acceso a Justicia (CAJ) en Argentina. Estos se pueden definir como oficinas que brindan atención legal primaria gratuita en los barrios con altos niveles de conflictos de convivencia, problemas de seguridad social, familia, trabajo y documentación. Se trata de 92 centros que se encuentran en todas las provincias del país. Este modelo de centro integrado de servicios o multipuertas es similar al desarrollado por las Casas de Justicia y Centros de Convivencia en Colombia, desde los años 90, ambos como formas de desconcentración de servicios.

Estos centros también se han desarrollado con éxito en Costa Rica, República Dominicana, Bolivia y Chile.

En Estados Unidos, la creación de las cortes de resolución de conflictos a finales de los 80 es un valioso ejemplo de organización entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la atención de conflictos sociales. Los jueces de distrito preocupados por la reincidencia y la violencia en las calles, en conjunto con el gobierno local, los empresarios y las comunidades se enfocaron en la atención de la conflictividad social de primer nivel para dar soluciones integrales en seguridad, reducción de las detenciones, justicia restaurativa y percepción sobre la justicia. Del diálogo entre el Gobierno, los jueces y la sociedad se han creado cortes comunitarias, cortes juveniles y cortes antidrogas a lo largo de todo el país. Esto ha permitido planificar en conjunto y tomar decisiones en materia de prevención por el Gobierno y medidas restaurativas por parte de los jueces sobre los infractores que les permitan su reincorporación social con oportunidades de estudio, capacitación y formación.

A nivel de organización y planificación del acceso a la justicia, es de resaltar la experiencia argentina también, esto a partir de la constitución de la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia (CNAJ) como parte del Plan de Políticas de Estado del Poder Judicial en septiembre de 2007. A instancia de la conferencia nacional de jueces y sus asociaciones, y ante la dispersión de iniciativas en cada provincia, región o localidad, se creó la CNAJ con el fin de promover el acceso a la justicia a través de medios alternativos de resolución de controversias, para disminuir la litigiosidad judicial y optimizar el servicio de justicia para los ciudadanos de dicho país. Utilizando el mapa judicial que contiene los diversos métodos de acceso a la justicia en todas las jurisdicciones del territorio nacional (v.gr. casas de justicia, juzgados de paz, servicios de mediación, oficinas multipuertas, oficinas de atención al ciudadano, tribunales y juzgados), y la socialización de experiencias exitosas, el CNAJ brinda alternativas para la resolución expedita, económica y eficaz, sin promover un juicio.

En Perú, igualmente, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en marzo del 2017 creó la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en Tu Comunidad. La Comisión promueve la implementación de protocolos de atención judicial para personas en situación de discapacidad, de atención a niños, niñas y adolescentes y atención con enfoque diferencial de género, de población migrante y población indígena y afroperuana.

A nivel nacional las iniciativas regionales son las de mejor resultado en procura de cerrar la brecha entre necesidades insatisfechas y acceso a la justicia. Esto en razón a que se han construido desde el diálogo local y la participación, que les da legitimidad y sostenibilidad. Los ejemplos más destacados son los que a continuación se describen:

- En Santander y Arauca sobresalen los trabajos para promover la conciliación en equidad realizados por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional bajo los ejes de comunidad, redes e instituciones. Uno de ellos articulado al Departamento y el otro a la Universidad, y en la misma área, la estrategia de justicia rural comunitaria en equidad adelantada por la Alcaldía de Puerto Libertador, en Córdoba.
- Las mesas de coordinación interjurisdiccional promovidas por el Consejo Superior de la Judicatura a nivel nacional a través de sus Consejos Seccionales, donde las autoridades de justicia en el orden departamental establecen protocolos de coordinación entre la justicia ordinaria con la Jurisdicción

Especial Indígena, y más recientemente con los consejos comunitarios afrocolombianos, como es el caso de Nariño y Cauca.

- Los espacios de coordinación para la resolución de conflictos interculturales establecidos en el norte del Cauca por la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) con la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), de igual forma que lo realiza el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) constituido por pueblos negros, indígenas y mestizos.
- Los modelos desconcentrados de prestación de servicios que prestan las Casas de Justicia y Centros de Convivencia apoyados por el Programa Nacional del Ministerio de Justicia, que realizan jornadas de justicia móvil en territorios afectados por el conflicto, destacándose las experiencias de Rioblanco, Tolima y Puerto Asís, Putumayo.
- La apuesta por el fortalecimiento de las inspecciones rurales de policía, liderada por las alcaldías de los municipios del sur de Córdoba y el medio y bajo Putumayo.
- Las estrategias de desconcentración territorial de diversas seccionales de la Fiscalía General de la Nación en los Centros Integrales de Atención de Víctimas o en la atención personalizada de servicios hacia la ruralidad como lo realiza la Seccional Antioquia con sus nodos de servicios desconcentrados en Cauca y Apartadó.
- La coordinación e integración operativa para la resolución de conflictos de familia impulsada por la Secretaría de la Mujer del Cauca que integra todas las comisarías de familia del departamento, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la judicatura para prevenir y solucionar los conflictos de violencia basada en género, violencia sexual y violencia intrafamiliar.

2. Contenido del proyecto de ley de promoción de acceso a la justicia local y rural

2.1 Finalidad, principios y enfoque

El proyecto de ley que la Procuraduría presenta al Congreso tiene como objeto fortalecer el acceso de todos los colombianos a la administración de justicia, bajo el presupuesto según el cual el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia está en atender las necesidades jurídicas de todos los habitantes del país.

Con fundamento en los principios constitucionales de colaboración armónica entre órganos del Estado y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el proyecto propone crear escenarios de diálogo entre autoridades de justicia y la sociedad para concertar la política pública del sector tanto en el nivel nacional como en los niveles departamental y municipal. Para ello establece como enfoques que permiten construir la política los siguientes: **(i) territorial** que obliga a construir desde las regiones para cerrar las brechas de desarrollo entre lo urbano y lo rural; **(ii) participativo**, que da carácter democrático a la justicia con las formas de autocomposición comunitaria de conflictos, la promoción de la equidad y ejercicio del control social sobre la efectividad de la justicia; **(iii) diferencial**, que satisface las necesidades de las diversas ciudadanías y caracteriza los conflictos conforme a las dinámicas sociales, económicas y culturales de cada comunidad; **(iv) sistémico**, que permite comprender la justicia en su totalidad con sus múltiples interacciones entre la sociedad que demanda la garantía de derechos y las instituciones del Estado que contribuyen a la resolución de conflictos; y **(v) ético**, determinado por los criterios de corrección de probidad, seriedad, lealtad y compromiso que deben presidir el ejercicio de la administración de justicia.

A través de estos enfoques, el proyecto de ley define los sistemas locales de justicia como el conjunto de instituciones públicas y privadas que resuelven conflictos en un territorio, orientadas por el bien común, el interés general y la convivencia pacífica. Y con fundamento en la experiencia de organización y funcionamiento de los diversos sistemas locales de justicia en Colombia y otros países latinoamericanos en sus distintas olas de reforma a la justicia, establece las características de lo que constituye un sistema de justicia local idóneo y hacia dónde deben tender sus políticas públicas. Caracterizado por ser sencillo, permanente, flexible, participativo, pluriétnico y diferencial, legítimo, confiable, asequible, efectivo, de calidad, transparente y sostenible.

2.2 Políticas públicas para la justicia local y rural

Descendiendo al campo de las políticas, la propuesta de acceso ciudadano a la justicia plantea tres, todas ellas para implementar los sistemas de justicia local y rural, con sus correspondientes

líneas de acción, construidas desde los resultados de la consulta ciudadana y desde los diagnósticos reseñados en los antecedentes y en la observación detallada del funcionamiento de la justicia a nivel territorial. La primera política que se propone es la **construcción de ciudadanía** informada que conozca sus derechos y sepa ejercerlos, que participe en la gestión de lo público, cumpla con sus deberes constitucionales y promueva la resolución pacífica de conflictos, desde su identidad.

La segunda es la **desconcentración judicial**, que permita crear modelos de gestión acorde a las necesidades regionales, cubrir la oferta faltante de juzgados, fiscalías y medicina legal a nivel local y establezca modelos dinámicos de prestación de servicios judiciales integrados a otros servicios públicos para potenciar la oferta y facilitar formas de justicia itinerante para la ruralidad.

La tercera es el **fortalecimiento de las entidades territoriales**, que como lo validan la consulta ciudadana y las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas son las mayores receptoras de los conflictos sociales. Para los municipios, en especial los ubicados en zonas rurales, la prioridad es aumentar su capacidad administrativa para la resolución de conflictos, el fortalecimiento del talento humano de sus servidores públicos, y el apoyo institucional nacional y departamental para cubrir la oferta de justicia local y rural, así como en generar la coordinación en la prestación del servicio público de justicia. Para los departamentos, como lo establecen estudios recientes⁹, su nivel intermedio o subnacional de gobernanza debe orientarse hacia la planificación territorial en favor de los municipios. Esto en desarrollo de su atribución constitucional de coordinación y complementariedad para los municipios, que lo obliga a decantar las políticas nacionales adaptándolas al territorio y le permite armonizar su plan de desarrollo con los municipales, planificar la oferta de justicia de las provincias o subregiones departamentales y apalancar recursos para completar la oferta municipal de justicia.

2.3 Planeación e instancias de concertación de la política pública de justicia

Ante la ausencia de un escenario nacional de diálogo institucional y social que permita planificar los sistemas de justicia, el proyecto de ley propone la creación de la **Comisión de Acceso a la Justicia**, presidida por el Ministro de Justicia y del Derecho, donde concurren los presidentes de las altas cortes, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, el Gobierno nacional, representantes de entidades territoriales y de organizaciones sociales, pueblos étnicos y sector privado para formular

las políticas nacionales de acceso a la justicia y fijar los estándares para su implementación, bajo los enfoques y lineamientos ya explicados. La Comisión tendrá apoyo en una secretaría técnica a cargo del Viceministro de Promoción de la Justicia que coordinará un comité técnico que integre la información, planes, proyectos y estrategias para la Comisión de Acceso y preste asistencia técnica a las Comisiones Departamentales y los Comités Locales de Justicia.

A nivel departamental se establece una **Comisión de Justicia** como instancia de coordinación entre los órdenes nacional y local, articulación institucional y social y complementación de la justicia local y rural. Será presidida por el Gobernador, y tendrá una secretaría técnica coordinada por el secretario de gobierno, o de justicia departamental. Una experiencia de este nivel subnacional en justicia se ejecuta con éxito en el Departamento de Nariño que constituyó su Comité Departamental de Justicia, hace 4 años. El Comité está integrado por la Gobernación de Nariño y el Consejo Seccional de la Judicatura, la Dirección Seccional de Fiscalía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Defensoría del Pueblo, los representantes de los pueblos indígenas, los consejos comunitarios y las juntas de acción comunal en apoyo a los municipios del pacífico nariñense, que en la actualidad implementan su primer plan de acción conjunto para esta subregión departamental.

A nivel local operativo, la instancia de coordinación y articulación entre las autoridades judiciales, administrativas, de justicia propia y justicia comunitaria para el funcionamiento de la justicia es el **Comité Local de Justicia**, esto con participación de las organizaciones sociales y productivas. El Comité es presidido por el Alcalde Municipal o Distrital.

Es de mencionar que el Ministerio de Justicia y del Derecho desde el año 2013, con apoyo de la cooperación internacional de USAID, la Unión Europea y el PNUD ha promovido la constitución de los Comités Locales de Justicia en regiones afectadas por el conflicto armado. Esta experiencia territorial le permitió en el año 2018 establecer como compromiso de adhesión a la OCDE en gobernanza pública proponer el mejoramiento de la efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia, a través de la consolidación de los sistemas locales de justicia. La iniciativa de sistemas locales de justicia, además, hace parte del Pacto de Legalidad del Plan Nacional de Desarrollo bajo la estrategia de acceso a la justicia local y rural.

2.4 Convergencia del proyecto de ley de promoción de acceso a la justicia con otras iniciativas gubernamentales de reforma a la justicia

El contenido y alcance del proyecto de ley de acceso a la justicia se une a un conjunto de iniciativas puntuales de reforma que el Gobierno nacional presentará al Congreso, y en las cuales

⁹ OCDE. Informe de gobernanza pública sobre Colombia. 2019. Mejorando la capacidad administrativa a nivel subnacional para fortalecer la planificación estratégica y el gobierno abierto. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

la Procuraduría ha sido invitada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a contribuir con sus aportes. Estos proyectos que contienen la misma visión territorial y ciudadana son la reforma a las Comisarías de Familia, la simplificación del régimen de métodos de solución de conflictos (MRC) y la creación de la especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria en cumplimiento al punto 1 del Acuerdo de Paz¹⁰.

La Procuraduría General de la Nación considera que la aprobación del proyecto de ley de promoción del acceso a la justicia local y rural que hoy ponemos en consideración del Congreso de la República contribuirá sustancialmente a la resolución de los conflictos sociales actuales donde siempre está presente la justicia, bajo un nuevo enfoque que pretende centrar la justicia en la gente y lograr que la justicia sea el corazón del desarrollo sostenible de nuestro país.

3. Conclusión

A manera de conclusión y justificación del proyecto se prevé la consecución de los siguientes objetivos:

1. Centrar la política del sistema de justicia en el ciudadano, para facilitar el libre ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, donde el Estado es garante de su protección.
2. Establecer los escenarios de concertación sobre la administración de justicia entre las autoridades judiciales, el Gobierno y la sociedad, para propiciar espacios de diálogo a nivel nacional y regional indispensables para definir las políticas de prevención y atención de conflictos, integrando las políticas de seguridad.
3. Desconcentrar el servicio público de justicia con visión local y rural y participativa, adaptando la institucionalidad a las necesidades particulares del territorio.
4. Fortalecer a los municipios y departamentos, como mayores receptores de los conflictos sociales, para garantizar el acceso a la justicia oportuno en los sectores urbanos y rurales.
5. Establecer en los centros poblados de todos los municipios del país los núcleos de justicia con infraestructura física y

¹⁰ El Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.

tecnológica básica que permitirán la prestación de servicios de justicia rural, por parte de las autoridades administrativas municipales, de justicia comunitaria y de justicia propia.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 240 de 2020 Senado**, por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Procurador General de la Nación, doctor *Fernando Carrillo Flórez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 26 de 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Arturo Char Chaljub.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 806 - Lunes, 31 de agosto de 2020	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 236 de 2020 Senado, Por medio del cual se establece el marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 240 de 2020 Senado, por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural.....	35