

# POLÍTICA DE DROGAS

Restricciones municipales al consumo de  
sustancias psicoactivas y sus efectos en la  
**población afrodescendiente**



**ILEX**·  
**ACCIÓN**  
**JURÍDICA** | **CENTRO** de  
**ESTUDIOS** para la  
**JUSTICIA RACIAL**

Título original: Política de drogas: Restricciones municipales al consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos en la población afrodescendiente

Primera edición: 19 de diciembre del 2024

© ILEX - Acción Jurídica



**ILEX - Acción Jurídica** es una organización liderada por abogadas afrocolombianas y personas afro LGBT provenientes de distintas regiones del país con el propósito de alcanzar la justicia racial en Colombia, LA y el Caribe a través de acciones de movilización legal, investigación y comunicaciones estratégicas con enfoque interseccional, a partir del liderazgo de personas negras-afrocolombianas.

Página web: [www.ilexaccionjuridica.org](http://www.ilexaccionjuridica.org)

Correo electrónico: [info@ilex.com.co](mailto:info@ilex.com.co)

Facebook: <https://www.facebook.com/ilexAJ/>

Twitter: @IlexAJ

Dirección General:  
Dayana Blanco Acendra

Investigadoras(es)  
Heiner Yesid Mosquera Palacios  
Luisa Carolina Garcés Murillo  
Abraham José Caraballo Franco

Revisión:  
Eliana Alcalá de Ávila

Diseño de portada:  
Joyce Helena Triviño Hernández

Copy left: El presente documento puede ser reproducido en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines no comerciales.

## Introducción

La política de drogas en Colombia, en particular la regulación del consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos, ha suscitado diversos debates en consecuencia a las amplias facultades otorgadas a las autoridades locales y a los agentes del orden. Dichas facultades se centran en la potestad que se les confiere a estas instituciones territoriales en la adopción de medidas restrictivas que podrían transgredir derechos fundamentales, como la libertad personal y el libre desarrollo de la personalidad consagrados en nuestra Constitución Política de 1991.

En respuesta a posibles casos de limitaciones de derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha enfatizado a través de desarrollos Jurisprudenciales que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe cumplir con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. Sin embargo, se ha logrado evidenciar que muchas de las medidas adoptadas en el marco de la regulación del consumo de sustancias psicoactivas carecen de una justificación sólida que demuestre su adecuación y proporcionalidad frente al objetivo que pretende alcanzar. Creando este contexto un escenario de riesgo en la criminalización y perfilamiento asociados al consumo de sustancias psicoactivas para las poblaciones afrodescendientes dentro del territorio nacional.

Un ejemplo de este tipo de medidas se refleja en ciudades como Cali y Cartagena, donde, mediante decretos locales, se restringe el consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos. No obstante, estas regulaciones deben ser proporcionales y no pueden implicar una prohibición absoluta o completa que anule derechos constitucionales como el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la salud. La Corte Constitucional ha establecido límites a las facultades de las autoridades locales y ha reafirmado que el consumo personal o médico de sustancias psicoactivas, así como la posesión de dosis mínima en parques, está protegido constitucionalmente. Sin embargo, las autoridades territoriales, como

las alcaldías, tienen la facultad de regular el consumo de drogas en espacios públicos para proteger derechos, especialmente los de niños, niñas y adolescentes. Para garantizar que estas medidas sean compatibles con los derechos fundamentales de las personas usuarias de drogas, deben superar un examen de proporcionalidad. Esto implica que las restricciones deben perseguir un fin constitucional, y ser idóneas, necesarias y proporcionadas.

Así mismo, se ha demostrado que este tipo de intervenciones podrían ampliar perfilamientos raciales sobre población afrodescendiente, como se ha demostrado en diferentes contextos y países. En Colombia, como en muchos países en el mundo existe una criminalización sobre la población afrodescendiente, este grupo poblacional tiende a tener más probabilidades de ser arrestados, aprendidos, requisados o criminalizados por agentes del orden, por lo tanto, las acciones municipales como lo decretos en relación con el control y prohibición de medidas en contra de la comercialización y tráfico de estupefacientes, si bien no son directas sobre un grupo poblacional, normalmente dejan a un lado la evidencia que orienta a un perfilamiento sobre la población afrodescendiente.

En otros países, como Estados Unidos, por ejemplo, en un estudio desarrollado por Human Rights Watch, encontraron que tanto las personas negras como las blancas cometen delitos relacionados con drogas a tasas similares. Sin embargo, los negros son desproporcionadamente foco de la “guerra contra las drogas”, lo que resulta en un número mucho mayor de arrestos y encarcelamientos en comparación con las personas blanco mestizas<sup>1</sup>.

En este documento analizamos un aspecto específico de la política de drogas, en relación con la dosis mínima y su efecto en la población afrodescendiente en dos vías, el primero de ellos en el análisis de los decretos 03 de 2024 en Cartagena de Indias y decreto 0125 de 2024 en Cali, haciendo relación a su enfoque prohibitivo y su relación con las sentencias de la Corte Constitucional y, por último, un enfoque en salud pública, que abarca las problemáticas de este tipo de medidas y las prácticas que pueden ser o no efectivas en este tipo de contextos.

## Análisis de los decretos: Cali y Cartagena.

En el ámbito legal y constitucional colombiano, el alcalde, en su rol como primera autoridad del municipio, jefe de la administración local y representante legal del mismo, se le concede la facultad de expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarias con la finalidad de garantizar el funcionamiento de la administración local y la armonía ciudadana. Dicha afirmación se encuentra fundamentada en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 315, el cual define las funciones de los alcaldes y les concede la autoridad para expedir decretos, específicamente en el numeral 1, que establece: : **“Son atribuciones del alcalde:** Numeral 1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del go-*

---

<sup>1</sup> EE.UU.: Arrestos por drogas muestran sesgo racial: ver en <https://www.hrw.org/es/news/2009/03/02/eeuu-arrestos-por-drogas-muestran-sesgo-racial>

*bierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo*<sup>2</sup>. Asimismo, esta facultad se encuentra tácitamente expresa en el artículo 93 de la Ley 136 de 1994<sup>3</sup> que establece: “El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias”

En los últimos meses, los alcaldes de Cali, Álvaro Alejandro Eder Garcés, y de Cartagena de Indias, Dumek José Turbay Paz, expidieron decretos destinados a adoptar medidas tendientes a disminuir presuntamente situaciones de criminalidad presentadas en sus respectivas ciudades. Estas medidas de carácter general guardan entre ellas una relación frente a la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas y/o estupefacientes en zonas públicas. Adicionalmente, con la implementación de estos decretos la administración le confiere a la Policía Nacional la potestad de realizar los controles correspondientes en los espacios públicos y los establecimientos de comercio, para que verifiquen el cumplimiento de las disposiciones. A su vez, atribuye a los agentes del orden la potestad de realizar las acciones necesarias para restablecer las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana.

En Cali, el alcalde, a través del Decreto 0125 de 2024 “Por el cual se establecen las zonas y el perímetro para la restricción del consumo de sustancias psicoactivas en lugares públicos en el distrito de santiago de cali y se dictan otras disposiciones”, restringió el consumo de sustancias psicoactivas, incluso la dosis mínima, en un perímetro de 200 metros alrededor de instituciones educativas, parques, centros deportivos y zonas históricas. Esta medida se fundamenta en la intención de garantizar la protección de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con el objetivo de garantizar su desarrollo en entornos públicos y educativos más seguros.

Por otro lado, el Decreto 03 de 2024 “Por medio del cual se establecen medidas para restablecer el orden público en el Centro Histórico de Cartagena de Indias D.T. y C y su sector turístico en contra del turismo sexual y la trata de personas, en especial para proteger a los niños, niñas y adolescentes, y medidas en contra de la comercialización y tráfico de estupefacientes, y se dictan otras disposiciones”, va un poco más allá de las medidas contempladas en otros decretos. Este decreto establece restricciones a la movilidad en espacios públicos del Centro Histórico de Cartagena, abarcando 23 calles y algunas plazas de la ciudad. La autoridad local fundamenta la medida en la necesidad de reducir las aparentes situaciones de criminalidad presentadas en el centro histórico, especialmente en relación con el expendio, porte y consumo de sustancias psicoactivas y/o estupefacientes. Asimismo busca combatir la explotación sexual en el centro histórico de la ciudad, delitos relacionados con el constreñimiento y el estímulo a la prostitución y el turismo sexual de menores.

Sin embargo, al analizar las disposiciones desde la perspectiva de la prevalencia constitucional, observamos que la Corte Constitucional ha emitido diversos pronunciamientos que establecen reglas y una metodología constitucional que debe seguirse en el examen de disposiciones normativas y sanciones administrativas que limiten el consumo y porte de dosis mínima de sustancias psicoactivas. Estos pronunciamientos contribuyen al análisis de la ponderación del derecho fundamental al libre desarrollo de

2 Artículo 315 numeral 1 de la Constitución Nacional Colombiana 1991

3 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

la personalidad, la dignidad humana y la salud en comparación con otros derechos cuya afectación no se justifica adecuadamente. Las sentencias de la Corte Constitucional sobre este escenario constitucional han establecido reglas y estándares que permitan sopesar de manera razonable y proporcionada cuándo el consumo de sustancias psicoactivas puede ser restringido y regulado por las autoridades correspondientes.

En la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional abordó el derecho al porte y consumo de la dosis mínima de estupefacientes para uso personal. En ese fallo la Corte declaró inconstitucional la penalización del porte y consumo de dicha dosis, argumentando que esta medida vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Esa sentencia marcó un hito en la jurisprudencia colombiana al establecer que el Estado no puede intervenir en decisiones personales que no afectan directamente a terceros. Por lo tanto, el Tribunal otorgó una protección especial a la autonomía personal y libre desarrollo de la personalidad para cobijar las decisiones personales de las personas usuarias de la dosis mínima de estupefacientes. El derecho al libre desarrollo de la personalidad está contenido en el artículo 16 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”. Las consecuencias de la aplicación de este derecho son, en primer lugar, el deber del Estado de respetar que cada persona *pueda darle sentido a su existencia* y, tomar las decisiones que sólo por ella pueden ser discernidas. En segundo lugar, que el orden jurídico no puede establecer limitaciones que estén en contravía de la Constitución, por tanto las restricciones del orden jurídico no pueden imponer limitaciones que contravengan la Constitución; es decir, no cualquier limitación es válida solo por estar incluida en el ordenamiento jurídico.

Años más tarde, la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SP-2940 de 2016 abordó el caso de un soldado encontrado con 50,2 gramos de marihuana. La Corte determinó que *el consumo de estupefacientes no tiene la potencialidad de afectar bienes jurídicos ajenos como la salud pública o la seguridad jurídica, siempre y cuando la finalidad de las sustancias sea su uso personal y no el tráfico*. Este fallo subrayó que el consumo personal debe estar respaldado por evidencias que demuestren la necesidad del usuario, evitando así el almacenamiento indiscriminado. Reafirmando la despenalización del porte de dosis mínima, pero también aclaró que el porte de cantidades que superan levemente la dosis mínima no necesariamente implica conductas punibles. Introduciendo este fallo el criterio de la nimiedad lesiva, diferenciando entre cantidades que pueden ser consideradas para consumo personal y aquellas que claramente exceden lo necesario para uso individual y podrían indicar tráfico.

Finalmente, la Corte con la sentencia C-127 de 2023 reafirma su posición sobre la no penalización del consumo personal de estupefacientes, destacando que las medidas punitivas deben centrarse en conductas relacionadas con el tráfico y la comercialización ilegal de drogas. Además de argumentar que la criminalización del consumo personal no es una medida efectiva ni proporcional para combatir los problemas asociados al uso de drogas.

## Las medidas de los decretos no son idóneas

En el caso en concreto, dentro de las facultades reconocidas por la ley los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), los cuales reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores y Alcaldes. Los decretos otorgan a las autoridades de la Policía Nacional la facultad de llevar a cabo los controles pertinentes en el espacio público y en los establecimientos comerciales para asegurar que se cumplan las disposiciones establecidas, además, tomar medidas para restablecer la seguridad y convivencia ciudadana. Frente a esto, la Corte Constitucional establece las limitaciones que se pueden imponer al porte y consumo de la dosis mínima, y enmarca la necesidad de establecer reglas claras y precisas. Pues, las disposiciones decretadas en el orden municipal deben respetar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, especialmente el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal. De lo contrario, las limitaciones de la dosis mínima expresada en los decretos y determinadas indiscriminadamente podrían tomarse como inconstitucionales.

Estas disposiciones, que advertimos son problemáticas e inconstitucionales, no contemplan, además, una visión de derechos y desconocen el contexto de la ciudad de Cartagena en la que es necesario aplicar un enfoque étnico-racial y de género frente a las afectaciones potenciales que este decreto trae a personas afrodescendientes, personas con identidades y expresiones de género diversas, así como personas en estado de vulnerabilidad socioeconómica. Esto aclarando que existen grupos que cumplen con estas tres condiciones, que potencializa los riesgos e impactos que puede traer tanto las prohibiciones consignadas, como las potestades dadas a la Policía Nacional, sin ninguna precisión de cómo se está limitando la discrecionalidad de los agentes, que de acuerdo con distintos informes de derechos humanos está guiada por prejuicios raciales, de género e incluso de clase

En relación a lo expresado anteriormente, es claro precisar que las disposiciones prohíben el consumo de sustancias psicoactivas contraviene los derechos fundamentales según lo establecido en el marco jurisprudencial y legal. Desde un análisis que contempla la ponderación de derechos, y evaluando cómo la prohibición afecta diversas libertades individuales. La Constitución protege el derecho a la autonomía personal y al libre desarrollo de la personalidad, lo cual incluye decisiones sobre el propio cuerpo.

La prohibición del consumo de la dosis mínima personal en áreas o zonas de espacio público dictada en los decretos 03 de 2024 y 0125 de 2024, restringe derechos fundamentales individuales, lo que resulta considerarse desproporcionado al no justificarse adecuadamente, pues dicha prohibición debería responder a los principios de razonabilidad y proporcionalidad elementos que no quedan claros en ambos decretos. La corte ha sido enfática expresando que por sí solo el consumo y porte de la dosis personal *“no establece ningún escenario de exposición que implique un factor de riesgo para los niños. En efecto, no se trata de una conducta que trascienda de lo personal e impacte los derechos de terceros, particularmente a los menores de edad. Bajo ese entendido, la medida no supera el juicio de idoneidad”*<sup>4</sup>.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2023.



Aun cuando existe un respaldo constitucional y legal que protege el consumo y porte de una dosis mínima de estupefacientes, también es necesario analizar el impacto de estos decretos municipales desde una perspectiva étnico-racial debido a que estos facultan a los agentes del orden (Policía Nacional) para imponer sanciones en casos de infracción, lo que exige una revisión del comportamiento y los criterios utilizados por la policía en la criminalización y perfilamiento de personas afrodescendientes en Colombia. Es crucial considerar cómo la aplicación de las medidas establecidas para restablecer el orden público pueden traducirse a un uso desmedido de la fuerza y la autoridad, y a la percepción de personas afrodescendientes como potenciales infractores, exacerbando prácticas discriminatorias y racistas, además de afectar directamente derechos como:

- **Derecho a la igualdad y no discriminación.**
- **Derecho a la vida y la integridad personal.**
- **Derecho a la dignidad humana.**
- **Derecho a la libertad personal.**
- **Derecho al debido proceso.**
- **Derecho a la privacidad y autonomía personal.**
- **Derecho a la libertad de movimiento.**

El uso excesivo de la fuerza basado en perfilamientos raciales perpetúa la discriminación y el trato desigual hacia las personas afrodescendientes, infringiendo su derecho a la igualdad y no discriminación. Este uso desmedido de la fuerza puede resultar en lesiones físicas, daños psicológicos e incluso la muerte, violando derechos fundamentales como el derecho a la vida y la integridad personal. Además, el trato abusivo y desproporcionado por parte de la policía degrada la dignidad de las personas afrodescendientes, atentando contra su valor intrínseco como seres humanos. Estos decretos pueden ocasionar detenciones arbitrarias y el acoso policial del que han sido víctimas las personas afrodescendientes sin justificación adecuada violan el derecho a la libertad personal, y la imposición de sanciones sin un proceso justo, basado en criterios discriminatorios, socava el derecho al debido proceso, dejando a las personas afrodescendientes en una situación de indefensión. Mirar como mejor

Es crucial comprender que la aplicación de estos decretos otorga a la Policía facultades con un amplio margen de discrecionalidad que afecta especialmente a la población que históricamente ha sido vulnerada en su integridad por los prejuicios raciales de los agentes del orden. La intervención policial injustificada en la vida privada de personas con pertenencia étnico-racial, basada en supuestos subjetivos no verificables, viola su derecho a la privacidad y la autonomía personal, así como a la igualdad y no discriminación. Los controles policiales basados en perfiles raciales restringen la libertad de movimiento de las personas afrodescendientes, generando un ambiente de hipervigilancia y control indebido.

Finalmente, desde una perspectiva de afectación comunitaria, la población afrodescendiente históricamente ha percibido los espacios culturales y comunitarios (Espacios públicos) como fundamentales para el desarrollo de la identidad y cohesión diaspórica, las disposiciones de estos decretos en torno a las políticas restrictivas y facultades entregadas a la Policía Nacional de Colombia pueden llevar a una mayor presencia estos Agentes del Orden en espacios culturales, lo cual que puede ser percibido como una invasión y erosionar la sensación de seguridad y pertenencia de las población afrodescendientes ocasionando esto posibles desplazamientos de actividades culturales debido a la criminalización, perfilamiento y discriminación que recaen sobre las comunidades con una pertenencia etnico-racial afectando directamente esto con la disminución y afectando negativamente la preservación de tradiciones y la cohesión social.

## **Consumo de drogas y evidencia disponible desde el enfoque de salud pública**

De acuerdo con Babor<sup>5</sup> existen tipologías de problemas que definen la situación de los diferentes países en cuanto al tráfico de drogas, el consumo interno y las políticas públicas. Por ejemplo, Estados Unidos define su problema como un asunto de justicia criminal, tiene muy altos niveles de consumo tanto ocasional como problemático, bajo nivel de tráfico, altos niveles de violencia y muy altos niveles de crimen atribuido a las personas usuarias usuarios de drogas. México, que lo define como un problema de seguridad nacional, tiene tasas más bajas de consumo ocasional y problemático, muy altos niveles de tráfico y violencia, pero el crimen que puede atribuirse a los usuarios es aún bajo.

Colombia, en su nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida, desterrando el narcotráfico”, plantea un nuevo enfoque que prioriza el cuidado de la vida y del ambiente, la salud pública y el fortalecimiento de la paz. Se apoya en dos pilares fundamentales: oxígeno para las comunidades, territorios y ecosistemas afectados por el mercado de drogas ilegales, y asfixia para las estructuras criminales que generan violencia y se lucran con el narcotráfico.

En términos generales, esta política propone transformar narrativas estigmatizantes, regular mercados como el cannabis de uso adulto y los usos no psicoactivos de la hoja de coca; así como poner en marcha un cambio profundo del paradigma frente al abordaje del fenómeno de las drogas en función de: 1) Reducir en 92 mil las hectáreas cultivadas con coca, disminuyendo un 43% (704 toneladas métricas) la producción de cocaína; 2) Sacar 11,8 millones de dosis del mercado; 3) Afectar las finanzas ilícitas en un rango que oscila entre los 55.000 y los 88.000 millones de dólares; 4) Reducir la deforestación anual en un 2,56% (3.317 hectáreas) y 5) Disminuir a menos de 46 millones de kilogramos las emisiones de CO<sub>2</sub>. Marginal a las personas de los bienes, servicios y la vida en comunidad que ofrece el espacio público, no está incluido en las metas de esta Política Nacional.

---

<sup>5</sup> Babor T, Caulkins J, Edwards G, Fischer B, Foxcroft D, Humphreys K et al. Drug policy and the public good. Londres: Oxford University Press, 2009. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61674-7/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61674-7/abstract)

En el marco de las nuevas políticas de drogas globales, el concepto de “bien público” se refiere a los beneficios que la política o intervención busca proporcionar a toda la sociedad, no solo a un grupo específico. Este enfoque implica que las decisiones y acciones en torno a las drogas deben considerar y promover el bienestar general de la comunidad, más allá de los intereses individuales o de grupos particulares. Los debates sobre qué iniciativas políticas pueden prevenir o reducir el daño que las drogas ilícitas causan al bien público rara vez se basan en evidencia científica. Afortunadamente, cada vez se identifican más intervenciones basadas en evidencia que pueden reducir la disponibilidad de drogas, la violencia en los mercados de drogas, disminuir el uso indebido de fármacos legales, prevenir el inicio del consumo de drogas en los jóvenes, reducir el consumo, y sus consecuencias en los consumidores habituales; tal como lo plantea Babor et.al.<sup>6</sup>

El estudio de Babor et. analiza la evidencia relevante y los probables efectos de las intervenciones (Ver tabla 1); teniendo en cuenta que el razonamiento detrás de las decisiones finales de acción, como lo es un Decreto, pueden ser de naturaleza no científica, y estar más centradas en lo que los responsables de las políticas consideran valioso o deseable; sin que se tenga en cuenta la participación social -en su sentido amplio- incluidas las sociedades científicas, como insumo para que estas decisiones estén informadas y promuevan políticas que maximicen el bien público en todas las expresiones poblacionales.

Tabla 1. Métodos y efectos no deseados de los enfoques de política de drogas:

	<b>Política dirigida a:</b>	<b>Objetivos generales de la política</b>	<b>Nivel de evidencia y efectos sobre el impacto en el consumo</b>
<b>Control de la oferta</b>	Detener a los traficantes y vendedores; obligar a los proveedores a operar de manera ineficiente	mantener los precios altos y reducir la disponibilidad	Bajo / Efectos dispersos
<b>Sanciones penales</b>	Aplicar sanciones por posesión y consumo de drogas.  Identificar a los consumidores problemáticos de drogas y derivarlos a tratamiento	Disuadir el consumo de drogas; prevenir la normalización y propagación del consumo de drogas  Éxito en identificación y desviación (superposición con la evidencia en la sección de tratamiento)	Medio / Efectos dispersos

6 Babor T, Caulkins J, Edwards G, Fischer B, Foxcroft D, Humphreys K et al. Drug policy and the public good. Londres: Oxford University Press, 2009. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61674-7/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61674-7/abstract)

	<b>Política dirigida a:</b>	<b>Objetivos generales de la política</b>	<b>Nivel de evidencia y efectos sobre el impacto en el consumo</b>
<b>Control de medicamentos con recetas</b>	Regular a las compañías farmacéuticas; restringir a los farmacéuticos y médicos a tratamientos aprobados	Permitir el consumo de drogas para fines aprobados; prevenir el consumo de drogas	Alto / efectos contundentes
<b>Prevención</b>	Programas de prevención de drogas en las escuelas y campañas en los medios de comunicación	Mejorar el conocimiento sobre la salud, cambiar actitudes y prevenir el consumo de drogas	Alto / Efectos contundentes
<b>Servicios sanitarios y sociales para consumidores de drogas</b>	Atraer a los consumidores problemáticos de drogas al tratamiento; permitirles reducir y abandonar su consumo de drogas; y facilitar su recuperación y rehabilitación	Estabilizar y mejorar la salud, reducir las muertes por sobredosis, reducir la propagación del VIH y otras infecciones y también reducir la delincuencia	Alto / Efectos contundentes

Fuente: Elaboración propia con base en Babor T, Caulkins J, Edwards G, Fischer B, Foxcroft D, Humphreys K et al. Drug policy and the public good. Londres: Oxford University Press, 2009.  
 Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)61674-7/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)61674-7/abstract)

En la anterior tabla, se muestra cómo diferentes políticas tienen efectos bajos, medios o altos sobre el impacto en el consumo, se muestra que intervenciones como el control de la oferta y las sanciones penales, que tienen como objetivo mantener precios altos y disuadir el consumo respectivamente tienen impactos bajos o medios (dispersos) sobre el consumo, mientras que el control de medicamentos con recetas, prevención y servicios sanitarios sociales, podrían tener un impacto alto en el consumo.

Al relacionar las medidas en sanciones penales, este enfoque incluye la aplicación de sanciones por posesión y consumo de drogas y la identificación de consumidores problemáticos para derivarlos a tratamiento y la criminalización desproporcionada de la población afrodescendiente está vinculada a estos aspectos. En diferentes contextos, incluidas las medidas municipales como en Cali y Cartagena, estas medidas pueden resultar en un perfilamiento racial. Si bien, las políticas no están dirigidas a un grupo específico, estas medidas pueden exacerbar desigualdades. Algunos autores han analizado cómo el control de drogas ha sido utilizado para mantener estructuras de poder colonial en ciertos países, demostrando el impacto racista y xenófobo de estas políticas, considerando que a nivel global, las personas negras e indígenas son desproporcionadamente afectadas por la aplicación de leyes sobre drogas,

enfrentando mayores tasas de arresto, procesamiento y encarcelamiento, a pesar de que el consumo de drogas es similar entre diferentes grupos poblacionales<sup>7</sup>.

Y en ese sentido, considerando que este tipo de sanciones penales o controles bajo los postulados de los decretos ya mencionados en el apartado anterior, no tienen efectos deseables en el control del problema, pero si podrían exacerbar otros problemas que afectan de manera desproporcionada a otros grupos poblacionales.

En el contexto colombiano; los padres de familia como representantes de los intereses de niños, niñas y adolescentes, durante su participación en la formulación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033 abogaron para que prime el interés superior de la niñez y la adolescencia garantizando la protección integral de los menores de 18 años frente al consumo, sin que se reduzca a una educación preventiva para lograr solo un consumo regulado. Estas voces deben ser escuchadas y tenidas en cuenta en contextos locales como Cali y Cartagena, porque las estrategias punitivas y militares, predominantes en los enfoques fracasados de seguridad y defensa; que recaen sobre las poblaciones y territorios pobres donde el Estado no llega, no han logrado afectar contundentemente el mercado o los eslabones más fuertes del sistema del narcotráfico.

De hecho, el consumo en Colombia se mantiene con tendencia al alza, particularmente en la población escolar de 12 a 18 años que encuentra más dificultades para acceder a derechos básicos y oportunidades. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) 2019<sup>8</sup> dirigida a la población de 12 a 65 años, registró prevalencias de consumo de alcohol (84%); tabaco-cigarrillos, cigarros, pipas, puros u otros- (33,3%); tabaco -cigarrillos electrónicos o vapeadores con nicotina- (5,0%) y de medicamentos tranquilizantes sin fórmula médica (1,8%) en el grupo de sustancias legales. Mientras que la prevalencia de consumo de sustancias ilegales osciló entre 0,1% y 8,3% así: marihuana (8,3%) cocaína (2,1%), sustancias inhalables-pegantes, sacol, pinturas, thinner, dick, POPPER- (1,6%), basuco (0,5%), éxtasis (0,7%) y heroína (0,1%).

La edad de inicio promedio se sitúa a los 14,1 años, la edad de intersección entre la adolescencia y la juventud. Particularmente para el caso de la marihuana, datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar de 2022, reportan que el 6% de los escolares han consumido alguna vez en su vida marihuana, 4,1% la ha consumido durante el último año y 2,4% en el último mes. La prevalencia media del consumo de marihuana en escolares, a nivel nacional, equivale a 4,1%. Vaupés (9,2%), Caldas (8,9%), Antioquia (8,5%) y Amazonas (7,7%) reportan prevalencias 7 puntos porcentuales superiores al promedio nacional. En el Valle del Cauca se registró una prevalencia de 4,5%, cercana a la media nacional; mientras que en Bolívar (0,8%) se registró la prevalencia más baja del país<sup>9</sup>.

7 Daniels, C., Aluso, A., Burke-Shyne, N. et al. Descolonización de las políticas sobre drogas. Harm Reduct J 18 , 120 (2021). <https://doi.org/10.1186/s12954-021-00564-7>

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

9 Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar, 2022. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf>

La gestión de la respuesta institucional en Colombia sigue siendo insuficiente ante las múltiples manifestaciones del consumo de SPA. Según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, 2023, Colombia tiene solo 371 centros/servicios habilitados para atender consumidores de SPA, 55% concentrado en cuatro departamentos y Bogotá. Solamente 115 municipios cuentan con estos servicios, lo que pone en evidencia la brecha en oferta y distribución. En 2022, 70.430 personas con uso problemático, de un universo potencial de 350 mil recibieron atención médica, indicando que aproximadamente ocho de cada diez que necesitan atención especializada no acceden a servicios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).

La Organización Mundial de la Salud define a la Reducción de Daños<sup>10</sup>, como la expresión que describe políticas, estrategias o programas que se centran en disminuir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas sin incidir necesariamente en el consumo de drogas. En Colombia, la reducción de daños del consumo de sustancias psicoactivas considera un enfoque que reconoce a las personas como sujetos de derechos, con capacidad de agencia de su salud y participación en la comunidad; también reconoce que la salud pública es el marco de acción que integra a los diferentes sectores y actores para el bienestar social, cuyo principal objetivo es el cuidado de las personas mediante respuestas intersectoriales articuladas, pragmáticas y ajustadas a la realidad local.

La política de drogas tiene el potencial de contribuir más al bien público, centrándose en las intervenciones que tienen potenciales impactos directos en la reducción de consumo, y por ende protegen a las familias y comunidades. Los estudios de investigación; si se quiere mejorar la capacidad de la sociedad para adoptar un enfoque más basado en la evidencia para las políticas de drogas, deben enfocarse en la maximización del bien público para que, desde la apropiación social de la evidencia y el conocimiento, se evite la marginación de los consumidores de drogas debido a la imposición de penas graves y/o por un trato como criminales, teniendo en cuenta que las adicciones son reconocidas como un diagnóstico dentro la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE11)<sup>11</sup>, con graves impactos en la salud pública como se ha descrito.

En Cartagena y Cali, Dumek y Eder como hacedores de política -policymaker-aún tiene la oportunidad, reconsiderando estos Decretos, de utilizar la evidencia disponible y las lecciones aprendidas. Planteando una estrategia contra las drogas que esté alineada con la Política Nacional de Drogas, 2023-2033 y cuide de manera integral la salud pública, reduciendo los riesgos y vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas. Esto solo se puede lograr facilitando que las personas que lo necesitan puedan acceder a la oferta de servicios, reduciendo los estigmas que recaen sobre ellas, impulsando la protección e inclusión de las personas que usan estas sustancias y previniendo el consumo de sustancias psi-

10 Fuente: OMS, Reducción de Daños, 2023. Disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/prevencion-combinada-infeccion-por-vih/reduccion-dano>

11 Clasificación Internacional de Enfermedades-CIE11. Trastornos debidos al consumo de sustancias o a comportamientos adictivos, 2023. Disponible en: [https://www.tuotromedico.com/CIE11/trastornos-debidos-al-consumo-de-sustancias-o-a-comportamientos-adictivos/#google\\_vignette](https://www.tuotromedico.com/CIE11/trastornos-debidos-al-consumo-de-sustancias-o-a-comportamientos-adictivos/#google_vignette)

coactivas, especialmente en la población más joven que vive en los márgenes del progreso.

El principio de responsabilidad común y compartida, debe reconocer que esta problemática mundial no solo atañe a los países donde hay cultivos de uso ilícito o aquellos afectados por el tránsito, sino también donde se encuentran los mayores niveles de consumo. Cali que tiene una de las industrias farmacéuticas más robusta del país<sup>12</sup>, tiene una gran oportunidad para promover un modelo productivo empresarial alternativo que proteja y conserve la vida, incluyente e integral que le apueste a la investigación, el desarrollo y la innovación para que la transformación de la hoja de coca se convierta en medicina terapéutica y aporte a la industria.

La prevención, el tratamiento y la reducción de Riesgos y Daños; desde el enfoque de salud pública y derechos humanos propuestos en la Política Nacional de Drogas 2023-2033, tienen el potencial para mejorar las capacidades individuales y colectivas, previniendo y tratando los impactos negativos del consumo de drogas desde un marco de acción intersectorial, que garantice derechos en la infancia y adolescencia. Por su parte, el tratamiento debe estar disponible para quienes lo necesitan superando las barreras de acceso, y la reducción de riesgos y daños, implica desaprender, resignificar y coproducir el cuidado para contrarrestar el deterioro social y humano asociado a los consumos problemáticos, desde una atención integral e integrada accesible a toda la población que se ocupa de identificar los determinantes sociales del consumo.

La exclusión del espacio público, de la población afrodescendiente que sostiene la industria del turismo en Cartagena, perpetúa formas injustas de sostenimiento, apaga los sueños de la Cartagena joven, negra y cultural que encuentra en el espacio público una forma de ingresos para catalizar sus proyectos de vida, y en nada aporta para la reducción de riesgos y control de daños, que es el enfoque global en la actualidad. La Política Nacional de Drogas, en Colombia, puso en el centro a las personas entendiendo que la guerra debe ser contra las drogas y no en contra de las personas.

Esto implica aunar esfuerzos para que la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la violencia que viven las personas afrodescendientes en Cali y Cartagena deje de ser parte del paisaje. Y por fin, puedan vivir en una sucursal del cielo con acceso a oportunidades laborales, de educación, salud y cultura, y en Cartagena las mujeres y los hombres afrodescendientes no tengan que hacer parte de los cuerpos para ser consumidos, porque son incluidas formal y definitivamente en la, próspera, rentable e inequitativamente distribuida, industria del turismo.

Incorporar los estándares de los derechos de los afrodescendientes en una política pública integral contra las drogas, en ciudades como Cali y Cartagena que; según los datos del DANE, están entre las ciudades con mayor concentración de población afrodescendiente, por lo tanto, implica hacer uso de un enfo-

<sup>12</sup> La República. “En 2019 se registraron US\$105,5 millones por concepto de exportaciones de este clúster, los principales productos exportados fueron los medicamentos (58,3%) por US\$61,4 millones; esparadrapos (14,6%) por US\$15,4 millones y los aparatos de medicina (14,2%) por US\$15 millones”, 2019. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/las-empresas-mas-grandes-de-valle-del-cauca/la-oportunidad-de-la-industria-farmacaceutica-para-el-crecimiento-del-valle-del-cauca-3050579>

que desde la salud pública a la luz de la justicia restaurativa. Las estructuras históricas de desigualdad, la marginalización y discriminación basada en aspectos étnico-raciales, incluido el racismo estructural institucional, al que ha estado sometida la población negra afrodescendiente en estas ciudades, interactúan negativamente con otros determinantes sociales de la salud, como el género y la clase social que, en el marco de Decretos como estos, profundiza y amplía las brechas de acceso a derechos como la igualdad y no discriminación, la integridad personal, la dignidad humana, la libertad personal, al debido proceso, a la privacidad y autonomía persona, la libertad de movimiento, a la salud y la vida misma.



## Conclusiones

En conclusión, los decretos desarrollados por los alcaldes de Cali y Cartagena, pese a que se fundamentan en la protección de la ciudadanía y de menores de edad, de los efectos negativos del consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos, generan una serie de tensiones legales y constitucionales que no pueden ser ignoradas, además de no tener en cuenta los efectos hacia ciertos grupos poblacionales, como la población afrodescendiente.

En Colombia, a través de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, se ha establecido un marco de protección para el derecho al libre desarrollo de la personalidad, lo que incluye el consumo personal de la dosis mínima. Además, la aplicación de estas medidas (decretos) podría reforzar prácticas discriminatorias y racistas, afectando de manera desproporcionada a las personas afrodescendientes y perpetuando un ciclo de violencia y exclusión, como se ha demostrado en diferentes países.

Para finalizar, el contexto de las políticas de drogas en Colombia, reflejado en la Política Nacional de Drogas 2023-2033, marca un cambio en donde se prioriza la protección de diferentes aspectos esenciales como la vida, el ambiente y la salud pública, y que a su vez se aísla a enfoques que han demostrado ser ineficaces. Este enfoque busca no solo reducir el cultivo y la producción de cocaína, sino también minimizar el daño ambiental y financiero que el narcotráfico, promoviendo la inclusión social y la eliminación de estigmas asociados al consumo de drogas.

En las ciudades de Cali y Cartagena, donde existe una amplia población afrodescendiente y las desigualdades son amplias en este segmento poblacional, la implementación de políticas que ignoran la evidencia y los derechos humanos sólo perpetúa la marginalización, exclusión y exacerba barreras que pueden tener este grupo poblacional para la movilidad social. Por lo anterior, es importante que las autoridades locales reconsidere el alcance y la implementación de estas normativas, y tengan en cuenta su efecto sobre diferentes grupos poblacionales.