

PAZ Y SEGURIDAD

PAZAPORTE: REGULACIONES TERRITORIALES AL PORTE Y AL USO DE LA DOSIS PERSONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA

Ana María Páez Méndez / Daniela Rojas Molina /
Sebastián Lanz Sánchez

Octubre de 2024



PAZ Y SEGURIDAD

PAZAPORTE: REGULACIONES TERRITORIALES AL PORTE Y AL USO DE LA DOSIS PERSONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA

**Ana María Páez Méndez / Daniela Rojas Molina /
Sebastián Lanz Sánchez**

Octubre de 2024



Las regulaciones sobre el porte y consumo de drogas han evolucionado, desde la despenalización en la Sentencia C-221 de 1994 hasta las tensiones generadas por el Código de policía.



La Sentencia C-127 de 2023 ordenó regular el consumo en espacios públicos locales. Diversas alcaldías han emitido decretos que no siguen las orientaciones de la Corte Constitucional ni del Ministerio de Justicia.



Análisis de cuarenta y ocho decretos y su conformidad con los mandatos constitucionales, y recomendaciones para proteger los derechos fundamentales y garantizar la emisión de regulaciones que sigan las orientaciones de la Corte y el Ministerio.



CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	JUSTIFICACIÓN	7
3	ANÁLISIS DE LOS DECRETOS	8
	3.1. Limitación sobre el porte.....	10
	3.2 Horarios de consumo	11
	3.3 Proporcionalidad de las medidas pedagógicas a la hora de interponer las sanciones por las conductas contrarias a lo establecido en los decretos	12
	3.4 Conclusiones.....	13
4	HERRAMIENTA	15
5	RECOMENDACIONES	16
	5.1 A las alcaldías, concejos municipales y demás autoridades locales con poder de policía	16
	5.2 A la Policía	17
	5.3 A las personas usuarias	17
	5.4 Al Ministerio de Justicia.....	17
	5.5 A la Corte Constitucional.....	17
	REFERENCIAS	18

1

INTRODUCCIÓN*

Desde Temblores ONG hemos reconocido el estigma y las constantes violencias que sufren las personas usuarias de sustancias psicoactivas (SPA). Por este motivo, hemos trabajado por la difusión de información sencilla y accesible sobre la dosis personal para promover la autogestión de las personas usuarias en sus procesos legales y la garantía de sus derechos. A partir de esto nació nuestra primera iniciativa, “La Biblia de la dosis personal”, mediante la que buscamos condensar y consolidar un documento de bolsillo que lograra unificar todos los aspectos que deben tener en cuenta quienes quieren ejercer su derecho a la dosis personal. Así, aclaramos y presentamos de manera sencilla la normativa alrededor del consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público, los avances jurisprudenciales al respecto, el procedimiento de judicialización y todo sobre el autocultivo. En este mismo sentido creamos la “Guía rápida para la objeción y apelación de comparendos”, con la cual buscamos facilitar y aclarar el procedimiento para objetar los comparendos impuestos por porte o consumo de sustancias psicoacti-

vas, ayudando así a que las personas no solo conozcan sus derechos, sino que puedan gestionar sus procesos de manera rápida y sencilla.

En cuanto al porte y consumo de la dosis personal en espacios públicos, se han manifestado diversas tensiones y paradojas, reflejadas en el vaivén normativo constante a lo largo de los años. *Aunque se ha intentado proteger los derechos de las personas usuarias y poner fin a la guerra contra las drogas, como veremos a continuación persisten los esfuerzos por limitar y prohibir el porte y consumo de sustancias psicoactivas.* Desde 1994, por medio de la Sentencia C-221, la Corte Constitucional tomó la decisión histórica de despenalizar el uso personal de drogas, eliminando las penas de prisión y la institucionalización forzada que sancionaban el consumo en ese momento. Esta decisión se fundamentó en la vulneración de la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad de las personas consumidoras, al restringir su capacidad de elección “sobre su propio destino” (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994). Estableciendo entonces que “las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales” (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994).

A partir de esta decisión se continuaron generando avances con el fin de seguir garantizando los derechos de las personas usuarias. En 2016, la Corte Suprema de Justicia creó la *dosis de aprovisionamiento*, con la que se permitió portar una cantidad superior a la dosis personal, al estar destinada al consumo personal en un periodo extendido de tiempo. Con la misma argumentación, en 2017 esa misma Corte se refirió a la *dosis compartida*, afirmando que se puede portar más de la dosis personal al no estar destinada para ser distribuida con sujetos indeterminados sino que, por el contrario, es llevada para ser *compartida* sin fines de lucro con un pequeño grupo

* Temblores ONG es una organización de la sociedad civil que busca activar, incitar y movilizar procesos comunitarios para la transformación social. Promovemos procesos que pongan a tambalear las estructuras hegemónicas que garantizan el mantenimiento de la exclusión, la violencia, la discriminación y la negación sistemática de los derechos de las comunidades y poblaciones que han sido históricamente marginadas e ignoradas por el Estado.

En nuestra apuesta por la justicia social, buscamos promover un diálogo efectivo entre la comunidad académica, la opinión pública, agentes del Estado y actores comunitarios. Este diálogo nos permite diagnosticar, visibilizar y denunciar los tipos de violencia que afectan diariamente a las ciudadanías históricamente subrepresentadas.

Temblores ONG: codirección, Alejandro Lanz Sánchez y Sebastián Lanz Sánchez; subdirección: Silvana Castro Barbudo.

de personas con las que se tiene una relación cercana, ya sea permanente o circunstancial (Corte Suprema de Justicia, SP-9916 de 2017). Por lo que la Corte determinó que en ninguno de estos casos existe el delito de tráfico, pues no existe la intención de vender o distribuir.

Sin embargo, *aunque desde 1994 se estableció la figura de la dosis personal, la despenalización no ha sido completa y debe enfrentar numerosas amenazas de retroceso*. Actualmente, el Código nacional de seguridad y convivencia ciudadana (conocido como Código de policía) es la norma que intensifica esta tensión, ya que mediante sanciones administrativas por uso y porte se ha justificado la persecución y penalización de quienes ejercen su derecho a la dosis personal en espacios públicos. En respuesta a las amplias libertades otorgadas a la fuerza policial, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-253 de 2019¹, en la que se declararon inexecutable algunos numerales del Código de policía que limitaban el consumo de sustancias psicoactivas y bebidas alcohólicas en el espacio público, al imponer restricciones amplias y genéricas sin consideración del modo, tiempo o lugar, lo que lo hacía inconstitucional y violatorio de principios fundamentales como la autonomía, la libertad y el libre desarrollo de la personalidad.

A raíz de esta decisión, al Código en cuestión se le añadió un nuevo numeral, que establece los lugares del espacio público donde está prohibido consumir y portar sustancias psicoactivas. Sin embargo, esta disposición seguía siendo demasiado amplia, lo que permitió a la Policía mantener una discrecionalidad considerable para determinar en qué casos imponer medidas correctivas. Como resultado, el numeral fue demandado y, mediante la Sentencia C-127 de 2023, la Corte Constitucional determinó que, aun cuando es constitucional que existan restricciones que busquen proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes, *las autoridades municipales deben emitir regulaciones específicas sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se permite el consumo en espacios públicos, de lo contrario, las*

prohibiciones serían absolutas y vulnerarían los derechos de las personas usuarias. Además, ordenó al Gobierno Nacional emitir un protocolo para garantizar que la actividad policial se guíe por un “absoluto principio de interdicción de la arbitrariedad”², en concordancia con las normas revisadas en la Sentencia. En consecuencia, algunos municipios comenzaron a emitir decretos para restringir el porte y consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos, mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó un protocolo³ para la aplicación de los numerales 13 y 14 del parágrafo 2 del artículo 140 de la ley 1801 de 2016.

Por esta razón surgió la necesidad de elaborar un documento que revisara y aclarara las nuevas normativas y sanciones. Así, se presenta esta nota de política, que contiene un análisis de la constitucionalidad de los decretos emitidos por diversas alcaldías sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar que han buscado regular el porte y consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos. En este análisis evaluamos no solo el cumplimiento de los criterios establecidos en la Sentencia C-127 de 2023 y las pautas del Protocolo emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, sino también el verdadero impacto de las restricciones perimetrales en la libertad de circulación de las personas usuarias en el espacio público.

Este análisis está complementado con un desarrollo web que creamos con apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), donde a través de mapas interactivos las personas usuarias pueden comprobar cuáles son los espacios reales donde pueden portar y consumir en el espacio público en diferentes municipios del país, además de un desglose de las especificaciones de cada decreto.

1 Solicita que se declare la inexecutable del numeral 7 del artículo 140. Al considerarse vulneratorio del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal de las personas consumidoras.

2 Protocolo que parte del supuesto de que el reconocimiento de facultades discrecionales a los individuos no implica que puedan ser ejercidas de forma arbitraria.

3 El “Protocolo para la aplicación de los numerales 13 y 14 del parágrafo 2 del artículo 140 de la ley 1801 de 2016 - Código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, relacionados con la restricción del porte y consumo de sustancias psicoactivas (SPA). Cumplimiento de la orden cuarta del resolutivo de la Sentencia C-127 de 2023”, se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Protocolo%20SPA.pdf>

Hasta la fecha, desde Temblores ONG hemos mapeado cuarenta y ocho decretos y es con base en esta información que se hizo el desarrollo de nuestra herramienta “PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia”, mediante la cual buscamos que las personas accedan de manera sencilla a la información necesaria sobre las limitaciones en el país, para que de esta manera pue-

dan ejercer su derecho a la dosis personal en el espacio público. Este documento recopila información relevante que fue sistematizada en el desarrollo web, la cual fue utilizada para dar a conocer los componentes relevantes de cada decreto al igual que un análisis sobre el nivel de cumplimiento de las pautas establecidas por la Corte Constitucional y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

2

JUSTIFICACIÓN

En Temblores ONG reconocemos que el país atraviesa una coyuntura política en la que surgen amplios cuestionamientos y debates sobre la regulación efectiva del porte y consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público. Como señalamos, aunque ha habido avances en la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas usuarias, estos progresos se han visto amenazados en gran medida por las sanciones administrativas del Código de policía. Paradójicamente, a partir de la expedición de la Sentencia C-127 de 2023, que busca equilibrar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con los de las personas usuarias, de ese mandato constitucional, *varias alcaldías empezaron a emitir decretos que regulan los lugares, horarios y modalidades para el porte y consumo en el espacio público, decretos que están criminalizando de nuevo el porte y consumo de sustancias, sin considerar ninguna de las pautas dadas por la Corte en la Sentencia ni por el Protocolo del Ministerio de Justicia y del Derecho.*

Por esta razón, es importante elaborar esta nota de política, ya que existe preocupación respecto a la carga que la aplicación de los distintos decretos genera tanto para la ciudadanía como para la Policía en los diferentes municipios del país. *Las regulaciones, a menudo confusas y poco claras, terminan afectando los derechos de las personas usuarias al crear incertidumbre sobre los alcances y limitaciones del ejercicio de la dosis personal, además de fomentar la realización de procedimientos irregulares por parte de la Policía.* En este contexto, y con base en

nuestras investigaciones y la información recibida de la Policía, desde Temblores ONG hemos encontrado que a mayor cantidad de herramientas administrativas otorgadas a la Policía para interactuar con ciertos sectores de la población (como personas usuarias, habitantes de calle y quienes se dedican al trabajo sexual), mayor es el riesgo de violencia ejercida contra estos grupos. Esto se debe a que el aumento en la interacción policial incrementa las posibilidades de abuso y violencia hacia poblaciones históricamente marginadas.

De acuerdo con las cifras que recibimos de la Policía Nacional para nuestro informe “Por menos de 1 gramo”, pudimos darnos cuenta de que un enorme esfuerzo policial se concentra en la persecución de la dosis personal en el espacio público pues, en promedio, *la Policía está imponiendo quinientos cuarenta y dos comparendos diarios, y en el 70,9% de los casos lo hace por menos de un gramo.* De hecho, entre 2017 y 2022 impuso un total de 1'188.906 comparendos por porte y consumo en el espacio público⁴. Por ello, es crucial hacer un análisis profundo de los cuarenta y ocho decretos emitidos hasta mediados de 2024 por los municipios. Lo cual permitirá no solo evaluar su conformidad con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, sino también generar un precedente que aclare estas regulaciones, cuestione su constitucionalidad y proponga una forma adecuada de aplicación y comprensión, tanto para la Policía como para las personas usuarias, garantizando así la protección de sus derechos fundamentales.

4 Datos dados en 2022 por la Policía Nacional mediante derecho de petición.

3

ANÁLISIS DE LOS DECRETOS

A continuación, y a partir de un análisis de los criterios establecidos en la Sentencia C-127 de 2023 y las pautas del Protocolo emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, mostramos cómo se están afectando los derechos de las personas usuarias de sustancias psicoactivas. Para lo cual revisamos el cumplimiento de los siguientes criterios en cada uno de los decretos:

1. *Permite el porte de sustancias psicoactivas con fines de consumo propio o de dosis medicada:* las regulaciones que prohíben el porte para consumo propio o medicado son inconstitucionales porque esta conducta no pone en riesgo derechos de terceros (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2023).
2. *Se considera el modo o las circunstancias en las que se realiza la conducta:* las regulaciones deben tener en cuenta pautas como: i) presencia o no de niñas, niños y adolescentes; ii) condiciones particulares de la persona usuaria por su diversidad sociocultural: si pertenece o proviene de comunidades indígenas, afrocolombianas o ROM; y iii) condición de vulnerabilidad de la persona usuaria: por ejemplo, si es habitante de la calle, adulto mayor, etcétera.
3. *Tiene en cuenta horarios y lugares para consumo:* las regulaciones sobre el consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos deben cumplir con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando prohibiciones absolutas. Por ello, la Corte ordenó la emisión de decretos municipales que definan horarios y lugares específicos, garantizando así los derechos de las personas usuarias (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2023).

4. *Propende por (sic) la aplicación de medidas preventivas, pedagógicas u otro tipo de medidas por encima de la imposición de comparendos:* los policías deben imponer medidas alternativas a la interposición de comparendos (Ministerio de Justicia y del Derecho, Protocolo).

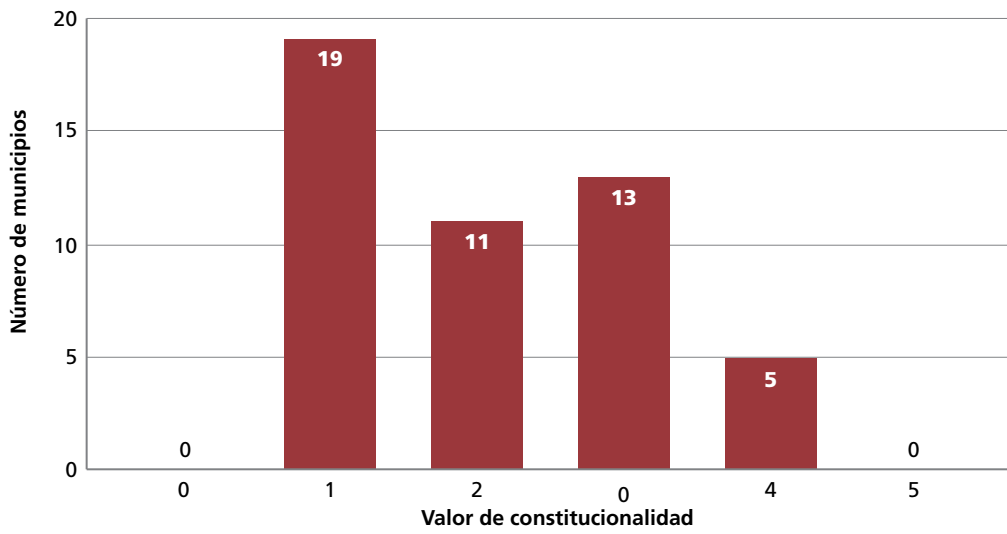
Mediante esta evaluación se determinó el nivel de constitucionalidad de cada uno de los decretos, otorgando un valor de 0 a 5 dependiendo de su cumplimiento. De esta manera, los que cumplen con cada uno de los requisitos mencionados tienen un puntaje de 5 y a medida que se incumple este se va reduciendo hasta llegar a 0. Esto se ve reflejado en la gráfica 1 y el mapa 1, en los cuales se puede ver el panorama general de constitucionalidad de los cuarenta y ocho decretos que hasta la fecha han sido publicados en los municipios analizados. En la gráfica 2 se presentan los porcentajes de constitucionalidad de acuerdo con los municipios.

Como se ve en la gráfica 2, es evidente y alarmante que *el 39,6% de los decretos publicados cumplan únicamente con uno de los cinco criterios mencionados*, y que apenas el 10,4%, es decir cinco de los cuarenta y ocho analizados, se acerquen a cumplirlos todos. De hecho, vemos como *ninguno cumple con los cinco requisitos*, demostrando que los mandatos constitucionales no se cumplen cabalmente, lo cual implica que *en el país se han emitido regulaciones que no garantizan ni protegen los derechos de las personas usuarias y que son, a todas luces, inconstitucionales*.

A continuación revisaremos cada uno de estos criterios y su falta de aplicación por parte de las alcaldías municipales.

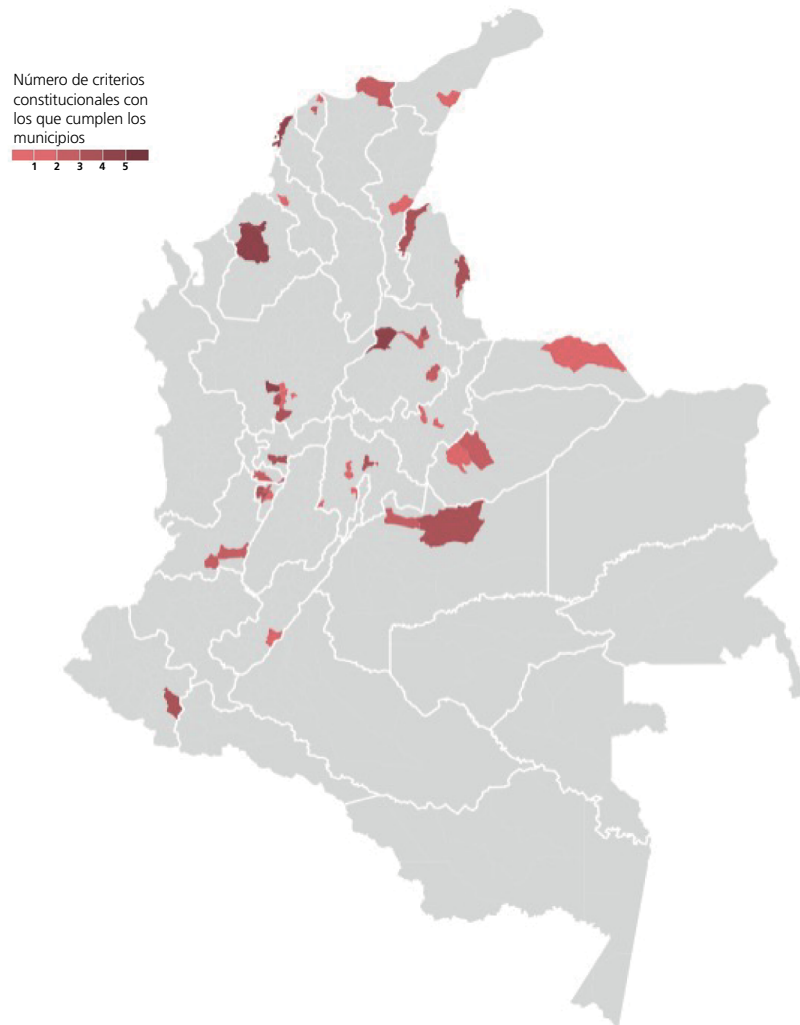
Gráfica 1

Nivel de constitucionalidad que tienen los cuarenta y ocho decretos analizados

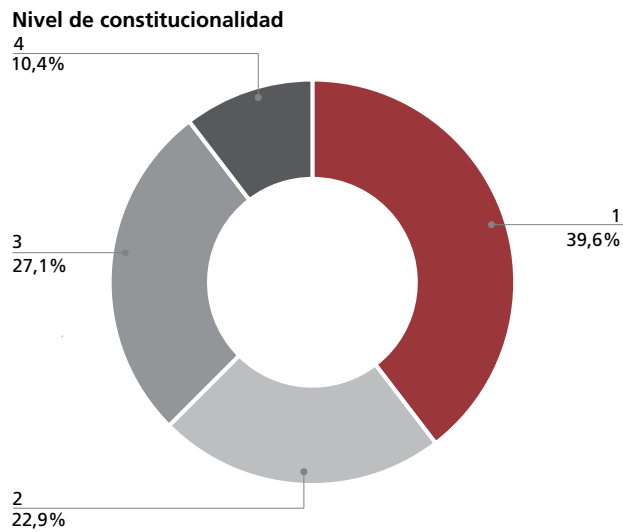


Mapa 1

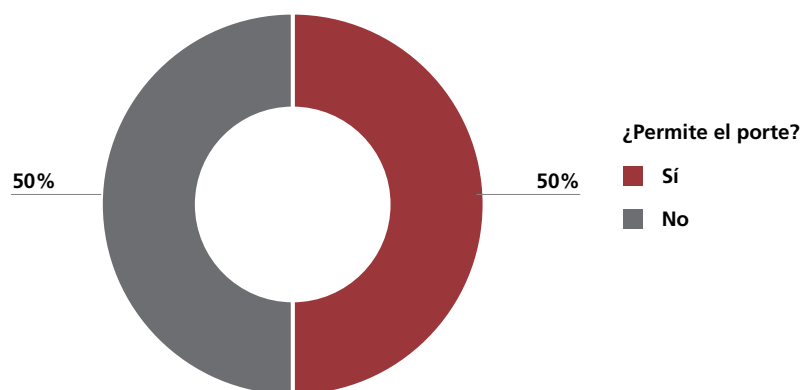
Nivel de constitucionalidad por municipio



Gráfica 2
Porcentaje de los municipios que tienen los diferentes niveles de constitucionalidad descritos



Gráfica 3
Porcentaje de los municipios que permiten el porte de sustancias psicoactivas en el espacio público



3.1. LIMITACIÓN SOBRE EL PORTE

La Corte Constitucional ha sido enfática respecto a lo desproporcionado que es la restricción del porte para fines de consumo propio o medicado. En la Sentencia C-127 de 2023 se consideró que *la limitación al porte genera un “sacrificio absoluto de la libertad”* (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2023), pues esta es una conducta íntimamente privada, la cual no representa una afectación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el espacio público. Así, a la hora de evaluar la protección de los derechos de las personas

usuarias frente a los derechos de los menores de edad, la Corte planteó que la prohibición absoluta lo único que hace es generar la eliminación total de la libertad de las personas usuarias que adoptan dicho comportamiento sin reportar ningún beneficio para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Así, desde el desarrollo jurisprudencial de la Corte se entiende que existe una protección constitucional frente a esta libertad. Es entonces preocupante ver los resultados de la gráfica 3, que muestra el porcentaje de municipios que permiten el porte de sustancias psicoactivas en el espacio público.

A pesar de lo que mencionamos respecto a la protección de la libertad de las personas de portar la dosis para consumo propio o la dosis medicada, *la mitad (50%) de los decretos lo limitan*, imponiendo las mismas sanciones que se establecieron para el consumo en los diferentes lugares del espacio público. Esta, como se dijo, es una medida totalmente desproporcionada que vulnera los derechos de las personas usuarias al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y el derecho a la salud. Además, en la práctica no protege a los niños, niñas y adolescentes, pues por portar sustancias psicoactivas no se están afectando los derechos de esta población, mientras que *la prohibición absoluta sí afecta y vulnera los derechos de las personas usuarias, siendo estas restricciones abiertamente inconstitucionales*.

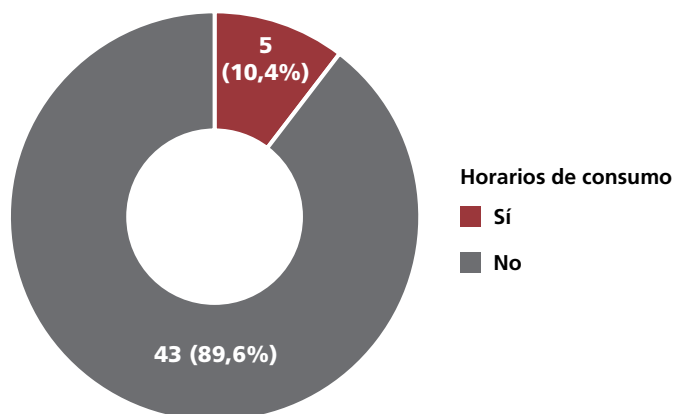
3.2 HORARIOS DE CONSUMO

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, no habría una vulneración a los derechos de las personas usuarias al momento de establecer limitaciones para su consumo en el espacio público, siempre que dichas restricciones no sean absolutas. Por esta razón, se exhortó a las alcaldías municipales a precisar las condiciones, es decir aclarar los horarios y los lugares donde se permite el consumo, para la aplicación razonable y proporcionada de las medidas correctivas establecidas en el Código de policía.

Tal y como se puede ver en la gráfica 4, *únicamente el 10,4% de los decretos establece horarios para la restricción del consumo, mientras que el 89,6% plantea una limitación absoluta*, prohibiéndolo en los diferentes lugares del espacio público las veinticuatro horas del día. Esto implica que la mayoría de los decretos sacrifican injustificadamente los derechos de las personas usuarias, pues a pesar de que en el espacio público concurren habitualmente niños, niñas y adolescentes, no siempre están presentes en dichos lugares, por lo que el hecho de mantener las limitaciones sin prever excepciones o momentos en el día en los que no se pueda imponer la sanción, hace que exista una restricción como regla general a la libertad de las personas usuarias, que finalmente no protege los derechos de menores de edad. De hecho, lo que está sucediendo es que se emiten regulaciones que no contemplan ni evalúan los derechos fundamentales de las poblaciones que entran en tensión y, de acuerdo con el argumento de protección a menores de edad, omiten el mandato constitucional sobre el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de las personas usuarias. *Esto da lugar a que los cuarenta y dos decretos que no contemplan horarios de consumo estén regulando las restricciones por medio de medidas inconstitucionales*.

Gráfica 4

Porcentaje y número de municipios que efectivamente contemplan los horarios de consumo dentro de su decreto



3.3 PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS PEDAGÓGICAS A LA HORA DE INTERPONER LAS SANCIONES POR LAS CONDUCTAS CONTRARIAS A LO ESTABLECIDO EN LOS DECRETOS

La Corte Constitucional ha establecido que para sancionar el porte y el consumo propio y con fines médicos de sustancias psicoactivas se le debe dar primacía a la razonabilidad y proporcionalidad de la actuación policíaca, lo que quiere decir que, *a la hora de decidir cuál es la medida correctiva que se va a imponer, las autoridades de policía deben considerar las circunstancias modales de la conducta*, como por ejemplo la presencia de menores durante la infracción, si el consumo es para uso personal, si está motivado por creencias religiosas o espirituales o si la persona consumidora es un habitante de la calle, ya que estas personas carecen de espacios privados para el consumo y el porte, lo que hace que su permanencia en el espacio público ya implique una contravención a las normas. En estos casos, *se deben buscar alternativas a la imposición de comparendos, entendiendo que Colombia es un país diverso y plural en el que hay personas usuarias que habitan constantemente el espacio público a las cuales también se les deben garantizar sus derechos fundamentales*.

Por otro lado, el Protocolo también establece que cuando el consumo afecta la seguridad y convivencia ciudadana

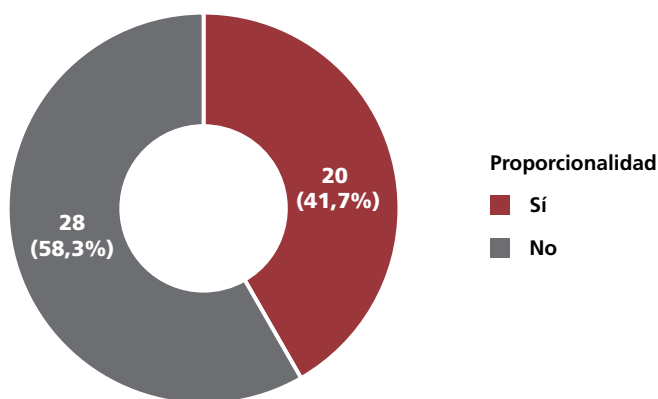
se debe preferir la aplicación de medidas preventivas y pedagógicas. Algunos ejemplos de estas medidas son aquellas regulaciones que establecen la necesidad de imponer medidas pedagógicas por encima de comparendos o la solicitud de retiro del lugar de restricción en caso de estar afectando derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como vemos en las gráficas 5 y 6, el 41,7% de los decretos efectivamente buscan la aplicación de la proporcionalidad a la hora de imponer las medidas correctivas, pero solo cinco de ellos hacen referencia a la posibilidad de imponer medidas pedagógicas. Esto se debe a que la mayoría de regulaciones plantean la consideración de las circunstancias, teniendo en cuenta factores como la edad de la persona usuaria, su pertenencia a un grupo étnico, que sea parte de una población históricamente marginada o si hay presencia de menores al momento de los hechos para la imposición de comparendos. Sin embargo, al no contemplarse la medida pedagógica como una opción, queda a discreción de las autoridades de policía decidir si, en un caso particular, se podría omitir la imposición de un comparendo y, en su lugar, solicitar el retiro del lugar, tal como lo establecen los decretos examinados.

Como señalamos, la falta de claridad sobre la proporcionalidad de las medidas, sumada a la tendencia de priorizar la imposición de comparendos sobre otros medios de intervención policial, fomenta los conflictos entre los

Gráfica 5

Porcentaje y número de municipios que contemplan la aplicación de medidas proporcionales y razonables a la hora de sancionar el porte y consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público



ciudadanos y la Policía. Esta situación se agrava en un contexto donde las normas varían de un lugar a otro y donde hay una amplia confusión respecto de su aplicación, lo que finalmente vulnera el derecho al porte y consumo de las personas usuarias.

3.4 CONCLUSIONES

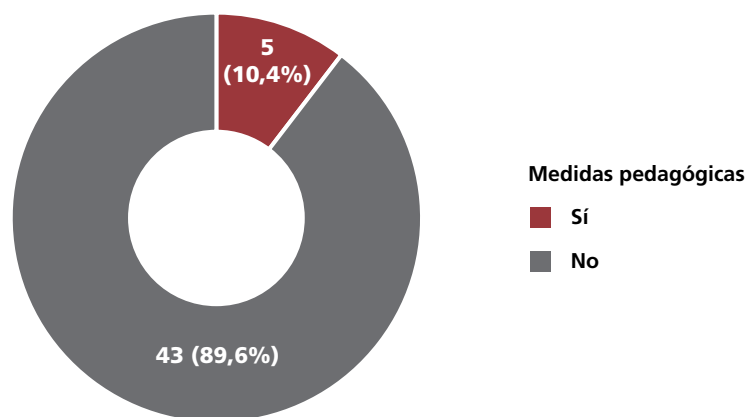
Como pudimos observar en los datos que se mostraron, *ninguno de los decretos cumple con los cinco criterios establecidos constitucionalmente para garantizar y proteger tanto los derechos de menores de edad como de las personas usuarias de sustancias psicoactivas*. En su mayoría, esos decretos establecen una prohibición general y desproporcionada al no contemplar circunstancias de tiempo, modo y lugar para la restricción al porte y consumo en el espacio público. Esto genera un margen de indeterminación y un sacrificio injustificado de los principios de dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la salud de las personas usuarias. En este sentido, aunque nuestro sistema constitucional le da primacía al interés superior de niños, niñas y adolescentes, se deben garantizar unas condicio-

nes mínimas para la aplicación de estas medidas, evitando que las limitaciones se conviertan en prohibiciones absolutas que anulen materialmente el derecho al consumo y porte de la dosis personal.

Además, los decretos no solo afectan a las personas usuarias, sino que también imponen una carga significativa sobre la Policía. Esto se debe a que esta es la autoridad encargada de garantizar o, en algunos casos, vulnerar los derechos durante el proceso de intervención en casos de consumo en el espacio público. Según la intervención de Carlos Aguirre en la audiencia pública sobre la regulación del consumo de sustancias en el espacio público, el 22 de mayo de 2024, en 2023 la Policía emitió más de 122.000 órdenes de comparendo, relacionadas con el porte y consumo de sustancias en espacios públicos, siendo el segundo comportamiento más sancionado por las autoridades en las ciudades⁵. Como hemos señalado, *la Policía está destinando una cantidad desproporcionada de tiempo y recursos a la persecución de la dosis personal en el espacio público, lo que genera un esfuerzo excesivo que desvía sus tareas hacia este objetivo específico*.

Gráfica 6

Porcentaje y número de municipios que proponen la imposición de medidas pedagógicas en lugar de la aplicación de medidas correctivas como las multas u otras sanciones



⁵ La intervención y la audiencia pública completa pueden verse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=Lv8wRPF16G8>

Ahora bien, la inconstitucionalidad de los cuarenta y ocho decretos publicados hasta la fecha se determinó exclusivamente mediante los criterios objetivos mencionados. Sin embargo, al revisar los metrajes establecidos por cada uno de los municipios, podemos observar que la vulneración de los derechos de las personas usuarias va mucho más allá de lo que reflejan las gráficas. Al analizar los lugares y perímetros de restricción, es evidente que *los espacios públicos donde se puede ejercer el derecho al consumo o, en algunos casos, al porte de la dosis personal, son muy limitados*. Esto vulnera la

libertad de locomoción de las personas usuarias, quienes, en la práctica, se ven obligadas a infringir constantemente las normas del Código de policía al desplazarse por el espacio público, dado que las restricciones cubren casi su totalidad. Esta situación no solo las expone a la imposición de comparendos, sino que supone también una vulneración de sus derechos fundamentales. Estas medidas, por tanto, resultan totalmente inconstitucionales y contrarias a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional y por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

4

HERRAMIENTA

A partir de lo expuesto, elaboramos una herramienta que nos permitiera condensar toda la información relevante sobre el porte y consumo en el espacio público para así mostrarla de manera clara y concisa. Así nace “PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia”, una herramienta innovadora que, por medio de mapas interactivos, da a conocer a las personas usuarias los lugares donde pueden consumir y portar en el espacio público y donde se presenta a la ciudadanía y a las autoridades públicas la materialización de estos decretos en la realidad. La herramienta evidencia además que, a pesar de que estos decretos parecen crear limitaciones razonables, son –en su mayoría– contrarios a la Constitución y vulneran los derechos de las personas usuarias.

“PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia” es una herramienta de reducción de riesgos y daños para las personas usuarias, quienes se enfrentan diariamente a interacciones violentas con la Policía en el espacio público. Esta herramienta es de gran utilidad para las personas usuarias y para las autoridades de policía encargadas de velar por el cuidado y la integridad del espacio público, y la desarrollamos también con la finalidad de que conozcan la realidad de la implementación de estos decretos al igual que las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se puede limitar el ejercicio del derecho a la dosis personal en el espacio público. Permitirá asimismo visualizar los lugares específicos y los perímetros donde se presentan limitaciones al porte o consumo de sustancias psicoactivas en los municipios del país donde se ha reglamentado, promoviendo una aplicación efectiva de la normatividad y fomentando un mayor conocimiento sobre este asunto por parte de las personas usuarias y las autoridades de policía, para evitar así la arbitrariedad en la imposición de medidas

correctivas y reducir los conflictos entre la ciudadanía usuaria de sustancias y la Policía.

Adicionalmente, *al visualizar en mapas la realidad de cómo funcionan estas limitaciones, es evidente que los decretos expedidos y analizados afectan el derecho a la libertad de locomoción de las personas usuarias*. Lo cual se constata porque, al estudiar cómo operan estas restricciones en la práctica, vemos que no hay lugares donde se pueda realmente consumir ni portar sin estar violando de forma permanente las normas del Código de policía, lo que expone a las personas usuarias a sanciones administrativas y procedimientos irregulares mientras se trasladan cotidianamente a lo largo y ancho del espacio público. Así, esperamos que con la información recopilada se generen conversaciones en el ámbito estatal e institucional en las que se cuestione la constitucionalidad de los decretos emitidos hasta la fecha y se tomen medidas adaptadas a los mandatos constitucionales.

Por último, esta herramienta es viva, dinámica y adaptable, teniendo en cuenta el vaivén legal constante que ha caracterizado estas discusiones y que se expone a lo largo de este documento. “PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia” es una herramienta de construcción colectiva que busca reflejar la situación actual de porte y consumo en el espacio público y que sirve como un recurso de construcción colectiva. Una herramienta que se actualizará constantemente a medida que se den cambios normativos relacionados con la dosis personal, por lo que la ciudadanía podrá participar en su construcción enviando información a Temblores ONG sobre los nuevos decretos que se expidan en el país, sobre las decisiones judiciales que se emitan frente a estas regulaciones y sobre cualquier información relevante relacionada con la dosis personal.

5

RECOMENDACIONES

Desde Temblores ONG consideramos que para la construcción e implementación de estos decretos es fundamental no solo aplicar los criterios establecidos por la Corte Constitucional y el Protocolo del Ministerio de Justicia y del Derecho, sino también promover el diálogo, la participación y la concertación entre la comunidad, las autoridades locales, la fuerza pública, las instituciones, las organizaciones sociales y las personas usuarias. Las prácticas prohibicionistas que han caracterizado las regulaciones del porte y consumo en el espacio público tienen el efecto de expulsar a las personas usuarias a los márgenes de las ciudades, por lo que es una oportunidad para reflexionar sobre el derecho a la ciudad y para fomentar regulaciones que reivindicquen el espacio público como un lugar donde necesariamente caben y participan todas las personas.

Desarrollar estrategias no prohibicionistas respecto al consumo en el espacio público permite equilibrar los derechos de niños, niñas y adolescentes con los de las personas usuarias creando, por ejemplo, zonas específicas de regulación y espacios de consumo tolerado, tanto públicos como privados. En lugar de enfocarse en sanciones y restricciones absolutas, esta es una oportunidad para establecer un marco regulatorio adecuado que permita tratar de manera diferente e innovadora el fenómeno de porte y consumo en el espacio público, sin incurrir en medidas represivas que anulan los derechos de las personas usuarias.

Por estas razones, es necesario proponer soluciones respecto a la grave vulneración de derechos de las personas usuarias que se está presentando en los diferentes municipios del país y que está poniendo en jaque la garantía de la dosis personal, por lo que, a partir del análisis previo, formulamos las siguientes recomendaciones.

5.1 A LAS ALCALDÍAS, CONCEJOS MUNICIPALES Y DEMÁS AUTORIDADES LOCALES CON PODER DE POLICÍA

- ♦ Que emitan regulaciones que cumplan con la jurisprudencia de la Corte Constitucional al igual que las pautas establecidas en el Protocolo del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- ♦ Que las normas que regulan el porte y consumo en el espacio público establezcan directrices para promover la publicidad de las limitaciones, con la finalidad de que tanto las personas usuarias como las autoridades de policía conozcan ampliamente estas disposiciones.
- ♦ Que se prioricen las medidas preventivas y pedagógicas sobre la imposición de comparendos en aquellas circunstancias en las que el consumo afecta la seguridad o convivencia ciudadana. En estos casos, se pueden aplicar otras acciones contempladas en el Código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, como solicitar el retiro del lugar donde se aplica la restricción.
- ♦ Que las normas que regulan el porte y consumo en el espacio público incorporen disposiciones que obliguen a las autoridades a señalar de forma clara y visible los lugares donde se imponen restricciones al consumo, con la finalidad de que la ciudadanía cuente con la información necesaria sobre cómo opera esta restricción.
- ♦ Que las regulaciones contengan enfoques diferenciales y tomen en cuenta las condiciones particulares de ciertas poblaciones. Por ejemplo, las prohibiciones deben considerar la diversidad sociocultural del país y la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales respecto a la aplicación de medidas correctivas.

- ♦ Que las normas que regulan el porte y consumo en el espacio público apliquen los principios de proporcionalidad y razonabilidad al establecer limitaciones, ya que las restricciones no deben convertirse en prohibiciones absolutas en el espacio público.
- ♦ Que las regulaciones que se emitan se construyan de forma participativa, involucrando a las personas usuarias, dado que son ellas quienes se verán directamente afectadas por estas limitaciones.

5.2 A LA POLICÍA

- ♦ Que haga un ejercicio de ponderación que proteja tanto los derechos de niños, niñas y adolescentes como los de las personas usuarias al momento de tomar medidas respecto al porte y consumo en el espacio público.
- ♦ Que desarrolle su labor bajo el entendido de que tanto el porte como el consumo de sustancias psicoactivas no son *per se* conductas contrarias a la integridad del espacio público o a la convivencia ciudadana.
- ♦ Que cuando se presenten afectaciones a la convivencia ciudadana o al cuidado e integridad del espacio público se implementen medidas alternativas, como las medidas pedagógicas, a la imposición de comparendos, usando criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Esto, bajo el entendido de que los comparendos aumentan la vulnerabilidad de las personas usuarias y los conflictos entre sociedad y policía.
- ♦ Que cesen todas las formas de perfilamiento, persecución, criminalización y estigmatización de las personas usuarias en el espacio público.

5.3 A LAS PERSONAS USUARIAS

- ♦ Que para conocer cómo operan las restricciones en los lugares del país donde viven y donde se movilizan exploren y estudien la herramienta “PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia”. Esto les permite contar con las herramientas legales para conocer su funcionamiento y las sanciones aso-

ciadas, pero también garantiza que hagan un uso consciente y armónico de su derecho al porte y consumo de la dosis personal sin afectar la convivencia ciudadana ni los derechos de terceros.

- ♦ Compartir los nuevos decretos emitidos en el país con Temblores ONG para participar en la construcción colectiva de la herramienta “PazAPorte: regulaciones territoriales sobre porte y uso de la dosis personal en el espacio público en Colombia” y garantizar su actualización constante.
- ♦ Que, en caso de la imposición de comparendos irregulares por porte o consumo en el espacio público, acudan a las vías legales de apelación u objeción del comparendo para exigir su eliminación del Sistema de registro nacional de medidas correctivas⁶.

5.4 AL MINISTERIO DE JUSTICIA

- ♦ Que adelante acciones pedagógicas para dar a conocer el Protocolo y fomentar su aplicación. Es necesario que se lleven a cabo capacitaciones a las alcaldías del país y a la Policía Nacional, para que a la hora de emitir regulaciones e imponer medidas correctivas sigan estas pautas.

5.5 A LA CORTE CONSTITUCIONAL

- ♦ Que, al momento de emitir sentencias relacionadas con el porte y consumo en el espacio público, analice las implicaciones negativas que se generan a partir de órdenes que transfieren la competencia de regulación a diferentes autoridades del país, dado que esto aumenta el riesgo de que se regulen los derechos de las personas usuarias bajo apreciaciones políticas y prejuicios asociados al consumo y no de acuerdo con los criterios constitucionales de ponderación y proporcionalidad.

⁶ Temblores ONG ha puesto a disposición de la ciudadanía la “Guía de objeción y apelación de comparendos” para que las personas acudan a este mecanismo de manera sencilla y sin necesidad de contar con la asesoría de profesionales en derecho.

REFERENCIAS

Corte Constitucional. 5 de mayo de 1994 (publicación). Sentencia, No. C-221 de 1994. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Obtenido el 20 de agosto de 2024. URL: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm>

----- . 27 de abril de 2023 (publicación). Sentencia, C-127 de 2023. Magistrado Ponente Juan Carlos Cortés González. Obtenido el 20 de agosto de 2024. URL: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-127-23.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, 11 de julio de 2017 (publicación). Sentencia No SP-9916-2017. Magistrada Ponente Patricia Salazar Cuéllar. Obtenido el 20 de agosto de 2024. URL: <https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2017/07/SP9916-201744997.pdf>

Ministerio de Justicia (Colombia). Protocolo para la aplicación de los numerales 13 y 14 del parágrafo 2 del artículo 140 de la ley 1801 de 2016. Obtenido el 18 de julio de 2024. URL: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Protocolo%20SPA.pdf>

ACERCA DE LAS AUTORAS Y EL AUTOR

Ana María Páez Méndez. Asesora legal de Policarpa, la Clínica de justicia ambulante de Temblores ONG.

Daniela Rojas Molina. Directora de Policarpa, la Clínica de justicia ambulante de Temblores ONG.

Sebastián Lanz Sánchez. Codirector ejecutivo de Temblores ONG.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa
Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, octubre de 2024

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

PAZAPORTE: REGULACIONES TERRITORIALES AL PORTE Y AL USO DE LA DOSIS PERSONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO EN COLOMBIA



Este informe analiza la evolución de las regulaciones sobre el porte y consumo de sustancias psicoactivas, comenzando con la histórica Sentencia C-221 de 1994, que despenalizó el uso personal de drogas, y abarcando los desarrollos jurisprudenciales posteriores, como la creación de la dosis de aprovisionamiento y la dosis compartida. A pesar de estos avances, el Código de policía ha generado tensiones al permitir sanciones administrativas que limitan el derecho a la dosis personal, lo que llevó a la Corte Constitucional a emitir la sentencia C-253 de 2019, que impuso restricciones al consumo de sustancias psicoactivas en espacios públicos sin consideración del modo, tiempo o lugar.

No obstante, la discrecionalidad policial sigue siendo un desafío. En la Sentencia C-127 de 2023, la Corte ordenó



la creación de regulaciones específicas para el consumo en espacios públicos, lo que resultó en la emisión de decretos municipales y un Protocolo del Ministerio de Justicia y del Derecho. Frente a este escenario, se identifica la necesidad de desarrollar herramientas que analicen la constitucionalidad de los decretos emitidos y su impacto en los derechos de las personas usuarias, especialmente en relación con la libertad de circulación.

Este documento examina cuarenta y ocho decretos municipales publicados hasta la fecha y evalúa su conformidad con los mandatos constitucionales. Además, ofrece recomendaciones para que las instituciones y las personas usuarias puedan proteger y garantizar sus derechos fundamentales, asegurando la implementación de regulaciones acordes a la Constitución.