



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 786

Bogotá, D. C., viernes, 7 de junio de 2024

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 225 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 225 DE 2023 CÁMARA "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del
2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para
personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones"

Bogotá D.C., 4 de junio de 2024

Honorable Representante
MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Presidente
Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para
segundo debate al Proyecto de Ley
número 225 de 2023 Cámara

Honorable Representante:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 225 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones".

AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINORepresentante a la Cámara – Departamento del Atlántico
PACTO HISTÓRICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

- Objeto del proyecto
- Trámite de la iniciativa
- Antecedentes del proyecto
- Justificación del proyecto
- Impacto Fiscal
- Conflicto de intereses
- Pliego de modificaciones
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate

1. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar la Ley 1566 del 2012 "por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas" y establecer lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas, a través de: i) establecer un marco conceptual y delimitación de objetivos del enfoque de salud pública de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas; ii) incorporar la reducción de riesgos y daños y sus estrategias dentro de la política de salud pública relacionada al consumo de sustancias psicoactivas; iii) establecer lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños en el consumo de alcohol y en establecimientos nocturnos y eventos masivos para público adulto en el país y iv) establecer objetivos para la generación de conocimiento alrededor del consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública de interés nacional, enmarcado en la evidencia científica y la participación de la sociedad civil y la academia.

| | |
|--|---|
| <p>2. Trámite de la iniciativa</p> <p>El Proyecto de Ley número 225 de 2023 (Cámara) fue radicado el día 29 de agosto de 2023 por los Honorables Congresistas: H.S. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.S. Sor Berenice Bedoya Pérez, H.S. Martha Isabel Peralta Epieyu, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Juan Camilo Londoño Barrera, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Alejandro García Ríos y H.R. Agmeth José Escaf Tijerino.</p> <p>El día 4 de octubre de 2023, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se designó al H.R. Agmeth José Escaf Tijerino como coordinador y único ponente para primer debate del Proyecto de Ley 225 de 2023.</p> <p>El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del radicado MJD-OFI23-0047320-SEA-30300, emitió concepto positivo al presente proyecto de ley. Destaca en este la coherencia que tiene el proyecto de ley con la Política Nacional de Drogas 2023-2033 y lo pertinente que es la iniciativa en los objetivos de la política para "mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de orientación, de salud y de protección a los usuarios de drogas", demostrando el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho a la iniciativa y sugiriendo algunas modificaciones para calificarlo.</p> <p>El día 17 de noviembre de 2023 se radicó informe de ponencia y el día 20 de mayo de 2024 se aprobó con votación unánime en primer debate el Proyecto de Ley 225 de 2023.</p> <p>3. Antecedentes del proyecto</p> <p>Colombia, siguiendo la tendencia mundial y la evidencia científica disponible y actualizada, ha abandonado el enfoque de criminalización y persecución a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas y ha comenzado a considerar a tratar este fenómeno como un asunto de salud pública y de reconocimiento de derechos como el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la salud de las personas. La icónica sentencia de la Corte Constitucional C-221 de 1994 estableció las bases de una</p> | <p>línea jurisprudencial en este sentido, que ha sido seguida y desarrollada por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en reiteradas sentencias¹.</p> <p>Así mismo, en el Congreso de la República han cursado iniciativas que introducen estos enfoques a la legislación colombiana. Desde 1986, la Ley 30 que decreta el Estatuto Nacional de Estupefacientes, en su artículo 2, literal j, establece la dosis de uso personal y en el 2009 se aprueba el Acto Legislativo 02 "por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política" que busca prohibir, constitucionalmente, el porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas con el fin de proteger la salud de las y los colombianos. Esta prohibición es altamente cuestionada, pero su introducción en el artículo 49 que establece la atención y el saneamiento ambiental, pone el asunto del consumo de sustancias psicoactivas, en primera instancia, como un problema de salud y no de seguridad que se desemboque en criminalización de las personas consumidoras. De hecho, la Corte Constitucional, en su sentencia C-574 de 2011 que analiza este acto legislativo, insta al legislador a establecer las medidas de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico como desarrollo del nuevo mandato constitucional.</p> <p>En el 2021, el Honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo, presentó el Proyecto de Ley 223/2021C "Por medio del cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones". Este proyecto contemplaba acciones encaminadas a la mitigación de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas enfocadas, principalmente, en la edificación de una institucionalidad sólida que se encargara de esto. El Proyecto de Ley, a pesar de ser aprobado en primer debate, no surtió trámite y fue posteriormente archivado.</p> <p>En el año 2022, el Honorable Senador Humberto de la Calle Lombana y los Honorables Representantes Daniel Carvalho Mejía, Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Sebastián Gómez, Jennifer Dalley Pedraza, Jaime Raúl Salamanca, Luvi Katherine Miranda, Alejandro García Ríos, Olga Lucía Velásquez, Duvalier Sánchez Arango, Cristian Danilo Avendaño, Elkin Rodolfo Ospina y Julia Miranda Londoño presentaron el Proyecto de Ley Estatutaria "por medio del cual se protege los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, y el derecho a la salud promoviendo buenas prácticas de cuidado, reducción de riesgos y mitigación de daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas en el territorio nacional". Esta iniciativa cursó su primer debate en la comisión primera de la cámara de representantes el 21 de marzo de</p> |
| <p>2023 y fue archivado tras no cumplir con la votación requerida para la aprobación de proyectos de ley estatutaria.</p> <p>Este mismo año, por iniciativa de los Honorables Senadores Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Sor Berenice Bedoya, Alfredo Rafael Deluque y los Honorables Representantes Daniel Carvalho Mejía y Juan Carlos Lozada, presentaron el proyecto de ley "por medio de la cual se crea un marco legal para el desarrollo de las políticas de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y se dictan otras disposiciones". Esta iniciativa fue archivada por no cursar el trámite necesario en la comisión séptima del Senado de la República.</p> <p>Ley 1566 de 2012 "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas"</p> <p>La Ley 1566 de 2012 de autoría del H.S. Juan Manuel Galán, tiene como objeto la protección y garantía de los derechos de los consumidores de sustancias psicoactivas para acceder a los beneficios del sistema de salud colombiano, recibir una atención integral y lograr mejores condiciones para una vida digna. Esta ley de la república reconoce al consumo, abuso y adicción de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas como un asunto de salud pública y de interés para proteger el bienestar de la familia, la comunidad y los individuos y, por tanto, debe tener especial atención por parte del Estado conforme a la normatividad vigente y las políticas públicas nacionales en esta materia.</p> <p>Si bien esta ley reconoce que existen tres sujetos de importante atención: 1) las personas consumidoras de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas; 2) las personas que abusan de estas sustancias y 3) las personas que tienen una adicción asociada a estas -como bien la literatura disponible lo plantea-, el desarrollo de su articulado se centra en la atención en salud a las personas con algún tipo de consumo problemático de las sustancias psicoactivas y en la promoción para la prevención del consumo. Claramente, la aprobación de esta ley representa un avance cualitativo en la manera de abordar el consumo de sustancias psicoactivas, pero se queda corto en habilitar estrategias y enfoques pragmáticos que centren su atención en las personas consumidoras de sustancias psicoactivas que no tienen consumos problemáticos y que, por lo tanto, no</p> | <p>requieren de una atención médica especializada. Este grupo de personas requieren estrategias de reducción de riesgos y daños efectivas, basadas en la evidencia científica disponible, para evitar que sus consumos no lleguen a ser problemáticos, cuiden su salud y gocen de sus derechos y libertades amparados por la Constitución y protegidos por las altas cortes del país.</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026</p> <p>El Plan de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026 aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República como la ley 2294 del 2023, plantea una ruta para la transformación de la política de drogas en el país. En particular, el artículo 193 "Formulación, adopción e implementación de una nueva política nacional de drogas", establece que la nueva política deberá centrarse en "el cuidado de la vida, la transformación territorial, la protección ambiental y la salud pública" así como la "prevención del consumo y reducción de riesgos y daños".</p> <p>Así mismo, las bases que constituyen el Plan de Desarrollo y que establecen las metas y el contenido de cada uno de los objetivos del plan, desarrolla los objetivos de reducción de vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y la protección de la salud pública siendo estos: i) la reducción de riesgos y daños en el consumidor; ii) la descriminalización del consumidor; iii) prevención del consumo en niños, niñas y adolescentes; iv) protección social de las personas que consumen sustancias psicoactivas y v) la atención del consumo problemático. En ese contexto, el presente proyecto de ley se alinea con los objetivos ya trazados por el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en el 2023.</p> <p>4. Justificación del proyecto</p> <p>La promulgación de la Ley 1566 del 2012 supuso un avance significativo en el reconocimiento del consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de alta relevancia en la salud pública y en que el Estado debe hacer esfuerzos para la prevención del consumo de estas sustancias, en especial a la población menor de edad. Adicionalmente, esta ley supuso un avance en garantizar que las personas que tienen consumos problemáticos o problemas en su salud debido a estos consumos sean atendidas por el Sistema de Seguridad Social en Salud - SSSG, todo esto en concordancia con las múltiples sentencias de la Corte Constitucional y en desarrollo del artículo 49 de la Constitución Política.</p> <p>Sin embargo, la ley se quedó corta en la contemplación de disposiciones específicas para la población adulta que ya es consumidora de sustancias legales (como el alcohol y el tabaco) e ilegales en uso de su derecho al libre desarrollo de la personalidad y</p> |

¹ Sentencias Corte Constitucional C-574 del 2011, C-882 del 2011 y C-253 del 2019, Sentencia Corte Suprema de Justicia PS025-2019.

autodeterminación, pero que no requieren de una atención especializada porque su consumo no es problemático². Este tipo de consumo, que resulta ser el de gran parte de la población adulta, requiere de enfoques de salud pública más pragmáticos y eficaces que la prevención del consumo cuando esta falla y menos costosos y complejos que la atención especializada cuando ésta no es pertinente para toda la población que consume. El enfoque de reducción de riesgos y daños ha sido probado durante años por diferentes países con resultados de eficacia en la preservación de la integridad física, el respeto por los derechos humanos y las libertades individuales y en la reducción de los efectos nocivos y los riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Este proyecto de ley busca complementar con el enfoque de reducción de riesgos y daños, sin retroceder en los avances planteados por la Ley 1566 de 2012, el marco normativo y la política pública de salud frente al consumo de sustancias psicoactivas.

La implementación del enfoque de reducción de riesgos y daños se armoniza con las disposiciones proferidas por la Organización de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud. Estas disposiciones se han resumido en las recientes Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas publicado en el año 2019³ en el que se plantea la reducción del daño como una obligación del Estado dentro de la política de drogas para la preservación de los derechos humanos.

¿Qué son las políticas de reducción de riesgos y daños?

La "reducción de riesgos y daños" es un término general para las intervenciones destinadas a reducir los efectos negativos en salud provenientes del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y comportamientos relacionados. Los ejemplos más conocidos son los programas de dispensación de agujas hipodérmicas y las terapias de sustitución con metadona. Este paradigma de cuidado sostiene unas premisas fundamentales diferentes, pero que pueden complementar el modelo clásico de política de consumo de drogas basado en la prevención, pero se opone a la criminalización y la abstinencia como única medida para afrontar el fenómeno del consumo de SPA. En el modelo presentado por la reducción de daños los consumidores son vistos como sujetos de derechos y, en algunos casos, como pacientes médicos y no como criminales, ya que esto solo empeoraría sus posibilidades de superar su consumo o de mejorar sus condiciones de integridad. Al abordar la población de consumidores como sujetos con

² Según el World Drug Report 2022 de la UNDOC, sólo el 13% de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas tienen consumos problemáticos, esto es, consumos que generan algún tipo de trastorno mental, dependencia física o emocional o desórdenes de consumo que afectan el desarrollo del individuo en su integridad.

³ Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas de United Nations Human Rights, ONU, OMS y UNDP. Véase en: <https://www.undp.org/es/publications/directrices-internacionales-sobre-derechos-humanos-y-politica-de-drogas>

consecuencia, es útil analizar cómo una gran proporción de las teorías académicas prevalentes sobre la naturaleza de la adicción refutan este razonamiento en contra de los tratamientos no basados en la abstinencia.

Cuando los servicios de reducción de riesgos y daños no son una opción, un consumidor que no está preparado, no necesita o no quiere dejar de consumir SPA no tiene opciones para cuidar su salud e integridad. Existen posiciones encontradas tanto entre profesionales de la salud como en las agencias de tratamiento frente a la cesación del consumo o la abstinencia como método de tratamiento. En este contexto se enfrentan dos lógicas: una que recae fuertemente en la aproximación a la adicción desde una perspectiva prohibicionista y de carácter moral y, contraposición, la lógica que se fundamenta en la evidencia disponible y reconoce que la mayor proporción de las personas adultas tiene algún tipo de consumo de sustancias psicoactivas sin tener problemas de adicción o abuso. La reducción del riesgo y del daño plantea que el prohibicionismo y el enfoque de cesación de consumo es una visión que desconoce la realidad de las sociedades modernas donde las sustancias psicoactivas han estado, están y seguirán estando presentes y que es posible reducir sus riesgos y daños con un enfoque de salud pública más pragmático.

Dada la inmensa diversidad de opiniones que existen en el debate sobre los trastornos por consumo de sustancias junto a todos los posibles factores que pueden afectar a un una persona que lo sufre, cada vez se vuelve más ilógico pensar que solo hay un modelo correcto para atender los consumos problemáticos y las personas con trastornos asociados a estos. En efecto, el Dr. Augusto Pérez, director de la Corporación Nuevos Rumbos (entidad sin ánimo de lucro especializada en la investigación y prevención del consumo de drogas en Colombia), cree que: "el nivel de análisis primordial siempre debería ser el individuo". La alta variedad que presenta cada caso de consumo problemático apoya esta conclusión. La noción de la importancia del análisis del individuo es otro punto a favor de una política de consumo de SPA que ofrece una variedad de servicios de atención. La sociedad y sus instituciones deben tener herramientas efectivas para atender a *todo el espectro de consumidores*, desde los jóvenes que están experimentado con la marihuana, el alcohol o hasta los habitantes de calle con un consumo problemático de heroína o bazuco.

¿Cuál es el contexto internacional reciente sobre la reducción de riesgos y daños?

En la sesión 67 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, celebrada en Viena, Austria, en abril de 2024, se adoptó una resolución que reconoce la reducción del daño como una medida eficaz de política pública:

derechos, el rol del Estado se convierte en uno de apoyo y la problemática se empieza a conceptualizar desde la salud pública.

La diferencia significativa entre la reducción de riesgos y daños y el modelo clásico no está en sus objetivos, sino en sus métodos. Ambos modelos apuntan a establecer una sociedad saludable y funcional, sin embargo, el modelo clásico pretende hacer esto a través de la prohibición y la abstinencia, mientras que el paradigma de reducción de riesgos y daños hace uso de diferentes criterios. Dichas políticas no usan el cese de todo uso de drogas como su criterio para intervenciones y políticas exitosas. El objetivo es lograr avances positivos en la calidad de vida, así como en el bienestar individual y comunitario. Si el sujeto decide que quiere transitar hacia la abstinencia es deseable, pero esta expectativa no se impone como un criterio obligatorio para el ofrecer servicios para las personas que lo requieren.

Cuando se consideran la cantidad de factores que deben atender las políticas de reducción de riesgos y daños (la población objetivo, la complejidad del servicio, la sustancia específica, etc.), se puede observar que existe una gran variedad en los métodos de aplicación. Es necesario no caer en la falacia de pensar que esta modalidad de atención es únicamente para los consumidores problemáticos o que solo es útil en términos de sustancias ilegales. Cuando un individuo funcional decide reducir su consumo semanal de cigarrillos o cuando decide tomar medidas para proteger su integridad al momento de beber alcohol, (no conducir bajo sus efectos, verificar la calidad de la sustancia, hidratarse más y estar en un espacio seguro) esto también se considera como reducción de riesgos y daños.

En la actualidad, Colombia sostiene una política de consumo de drogas que se podría describir como un estilo "híbrido" entre el modelo clásico y algunos de los principios de la política de drogas moderna que se desarrolla en regiones como Europa Occidental. En el país los consumidores no se abordan como criminales sino como pacientes y el consumo se entiende como una responsabilidad de la salud pública. Sin embargo, se ha hecho muy poco para desarrollar políticas de consumo por fuera del énfasis singular en la prevención y la abstinencia, mientras los derechos de los consumidores se caracterizan por los frecuentes choques entre las decisiones judiciales y las iniciativas impulsadas desde el poder ejecutivo y el legislativo.

¿Por qué funciona el paradigma de la reducción de riesgos y daños?

Un Estado que desconoce la legitimidad médica y psicológica de la perspectiva de la reducción de daños usualmente está operando bajo unos supuestos muy problemáticos. Comúnmente, estos Estados hacen uso de la explicación de que darles apoyo a las personas consumidoras mientras estas siguen consumiendo sería "promover el uso de SPA" o "mostrar indiferencia ante la drogadicción". Estas posiciones se basan en posturas moralistas afines a la criminalización más que en evidencia científica. En

"Se trató de una resolución sobre la prevención y gestión de sobredosis propuesta por Estados Unidos, desde un enfoque de "reducción de daños", dejando de lado el prohibicionismo reflejado en la política actual de drogas. "Esto puede describirse como una resolución histórica, ya que es la primera vez que la CND reconoce explícitamente la importancia de las medidas de reducción de daños", dijo el gobierno de Suiza en un comunicado⁴.

Esta fue una agenda impulsada por la delegación colombiana en Viena y apoyada por Estados Unidos, Reino Unido, Suiza y otros 38 países más.

También otras organizaciones celebraron la resolución, como fue el caso de ONUSIDA:

"La resolución anima a los Estados miembros a desarrollar y aplicar medidas de reducción de daños para minimizar las consecuencias adversas para la salud pública y la sociedad del uso no médico de drogas ilícitas. ONUSIDA felicita a la CND y a su Presidente por este hito histórico⁵.

Se insiste en que las políticas nacionales en materia de drogas deben potencializar las medidas de reducción del daño destinadas a prevenir y reducir al mínimo las consecuencias sanitarias y sociales adversas del consumo de drogas con fines no médicos, en particular, con el fin de prevenir y hacer frente a las sobredosis de drogas y a la no transmisión de enfermedades entre los consumidores.

Estudios de caso

Las políticas de reducción de riesgos y daños son más comunes en los países de Europa Occidental, en donde existen ejemplos de una implementación exitosa. A continuación, se presenta una descripción superficial de la implementación de estas políticas en Portugal y Suiza con el propósito de ejemplificar el increíble efecto que pueden tener en la salud pública.

En los años noventa, Portugal estaba inmerso en una crisis de adicción a la heroína: uno de cada cien portugueses sufría de adicción a la heroína⁶. Efectivamente, en los años previos a la reforma, la cantidad de muertes relacionadas con las drogas se disparó y las tasas de VIH, Tuberculosis y Hepatitis B y C entre las personas que se inyectaron drogas

⁴ Disponible en: <https://cambiocolombia.com/internacional/asi-fue-el-fin-del-consenso-de-venia-en-la-comision-de-estupefacientes-de-las>

⁵ Disponible en: https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2024/march/2024032_2_harm-reduction

⁶ Michael Specter, "Getting a Fix". (The New Yorker, October 10, 2011)

aumentaron rápidamente⁷. Esta crisis de adicción fue un fenómeno que se esparció por todas las esferas de la sociedad portuguesa. El Dr. João Goulão, quien es considerado el arquitecto de la política de drogas implementada en el 2001, lo describe de la siguiente manera: "Hubo un momento en el que no se podía encontrar una sola familia portuguesa que no fuera afectada. Cada familia tenía su adicto, o adictos".

Ante esta coyuntura, y evidenciando que las políticas represivas contra las drogas no estaban dando resultados, en el 2001 Portugal se convirtió en el primer país en descriminalizar la posesión y el consumo de todas las sustancias ilícitas. En lugar de ser judicializados, aquellos atrapados con sustancias ilícitas podrían recibir una advertencia, una pequeña multa o se les podría pedir que comparezcan ante una "comisión local de disuasión" (un médico, un abogado y un trabajador social) sobre el tratamiento, la reducción de riesgos y daños y los servicios de apoyo que estaban disponibles para ellos. En la práctica, estos paneles raramente imponían multas contra los individuos que comparecen ante ellos. El objetivo verdadero era abordar el grave empeoramiento de la salud de la población consumidora al lograr que estos consumidores ingresaran voluntariamente al tratamiento.

Se debe notar que Portugal implementó su política de despenalización asignando mayores recursos al campo de consumo de drogas y ampliando y mejorando los programas de prevención, tratamiento, reducción de daños y reintegración social. Es decir, el país expandió la cantidad y diversidad de sus servicios. Ahora, que han pasado casi dos décadas desde el cambio de enfoque en la política de drogas de Portugal, existen varios indicadores se pueden observar para evaluar su éxito. Una de las mayores críticas de la despenalización era su supuesto efecto sobre el incremento en el uso de drogas de la población general. Sin embargo, es posible observar que este miedo nunca se materializó y, según las cifras, los niveles de consumo de drogas de Portugal están por debajo de la media europea, especialmente para los jóvenes⁸ y la prevalencia de enfermedades infecciosas relacionadas con el uso de drogas también mostró una gran disminución. A pesar que el número de casos de VIH recientemente diagnosticados entre las personas que se inyectan drogas en Portugal es muy superior al promedio europeo, ha disminuido drásticamente en la última década, pasando de 1.016 en 2001 a 56 en 2012. Adicionalmente, se observó una tendencia similar en los casos de hepatitis C y B. En las cifras relacionadas con las muertes por el uso de drogas también se puede ver una disminución significativa, pasando de 80 en el 2001 a 16 en el 2012⁹. El

⁷ Susana Ferreira, "Portugal's radical drugs policy is working. Why hasn't the word copied it?" (The Guardian, December 5th, 2017)
⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2011a) "Drug policy profiles —Portugal", p. 20.
⁹ Transformdrug.org "Drug Decriminalization in Portugal: Setting the Record Straight" (2012)

mejoramiento de índices de salud ha sido uno de los lineamientos de la política de drogas de Portugal y esto se materializó con los indicadores expuestos anteriormente.

La experiencia de Portugal ha sido muy exitosa, sin embargo, uno de los lineamientos más importantes del método científico es la duplicación de resultados. Es decir, si los indicadores positivos de Portugal no se pueden replicar en otro país con la implementación de una política de drogas comparable, entonces estos resultados pierden validez en el sentido que se vuelve más difícil relacionarlos con la política de drogas vigente. Afortunadamente, también existe el ejemplo de Suiza y sus excelentes resultados tras liberalizar sus leyes contra las drogas ilícitas.

Al igual que Portugal y la gran parte de Europa, en los años setenta y ochenta, Suiza experimentó un rápido aumento en el uso de heroína inyectada. Más jóvenes estaban usando heroína y hubo un aumento en las muertes por sobredosis y el crimen relacionado con las drogas. En 1986, Suiza tenía aproximadamente 500 casos de VIH por millón de personas, la proporción más alta de la Europa Occidental en ese momento. En el año 1989, la mitad de todos los nuevos casos de VIH estaban relacionados con la inyección de drogas.

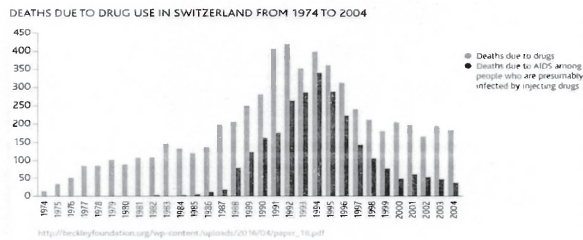
Similarmente a como ocurrió en Portugal, eventualmente profesionales de salud lograron convencer al gobierno de implementar políticas de reducción al daño. Gracias a estas reformas, en los años noventa, Suiza se volvió el país pionero en la "clínica de heroína". Esta consiste en un entorno seguro en donde las personas que tienen trastornos por consumo de drogas pueden aplicar para inscribirse en un programa en donde se les administra una dosis diaria intravenosa de heroína pura, a diferencia de su sustituto a veces ineficaz, la metadona. Originalmente, este programa fue recibido con una alta dosis de escepticismo. Sin embargo, después de que el pueblo suizo se dio cuenta de sus beneficios, votaron para hacerlo permanente a través de un referendo nacional en el 2008.

Las primeras clínicas de tratamiento de heroína asistida (THA) en Suiza abrieron en 1994 como parte de un piloto nacional de tres años. A finales de 1997, el gobierno federal aprobó una expansión a gran escala del piloto, con el objetivo de albergar al 15% de los 30.000 usuarios de heroína estimados en la nación, específicamente aquellos usuarios a largo plazo que no habían tenido éxito con otros tratamientos.

Los programas se diseñaron e implementaron explícitamente como una investigación empírica. Fueron documentados y evaluados rigurosamente y evolucionaron en línea con los resultados generados. De esta manera, fue posible que el modelo cambiara de ser un experimento científico a un marco de políticas más formalizado que disfrutara de un apoyo público creciente, un proceso ayudado por resultados abrumadoramente positivos. El programa funciona de la siguiente manera: los pacientes deben asistir a una clínica una o dos veces al día y usan sus recetas en la clínica bajo supervisión médica.

La idea era combinar los beneficios de un suministro prescrito (heroína de potencia y pureza conocida, libre de contaminantes y adulterantes y aplicada con un equipo de inyección limpio) con los beneficios del acceso regular a servicios de salud, un entorno seguro e higiénico y supervisión médica.

Los resultados del programa fueron muy positivos. El número de casos de VIH relacionados con la inyección de drogas, al igual que la proporción de muertes por sobredosis, se disminuyó en un 50 por ciento.



También se reportaron otros beneficios considerables:

- Los resultados de salud para los participantes en el THA mejoraron significativamente.
- Las dosis de heroína administradas por el THA se estabilizaron, generalmente en dos o tres meses, en lugar de aumentar como algunos temían.
- El consumo de heroína ilícita se redujo significativamente.
- Hubo una gran reducción en la actividad delictiva relacionada con la recaudación de fondos para el uso de drogas ilícitas entre los participantes del THA.¹⁰

Con la ayuda de este programa, las personas con adicción a la heroína no solo reciben beneficios médicos, sino también psicológicos. Usuarios del programa reportaron que, al poder contar con una fuente confiable de heroína para manejar su adicción, pudieron empezar a aclarar su forma de pensar. Es decir, para un adicto que vive precariamente, su primera preocupación siempre va a ser su próxima dosis. Al liberarse de la constante

¹⁰ Transformdrug.org "Heroin-Assisted Treatment in Switzerland"

preocupación de cómo van a conseguir su dosis, muchos adictos reportaron sentir por primera vez las ganas de mejorarse y encarrilar sus vidas. Estas experiencias personales se reflejan en las cifras. Al ingresar al THA, un 73% de los adictos estaban desempleados y el 69% financiaba su hábito a través de un ingreso ilegal. Después de 18 meses de tratamiento, las cifras se redujeron drásticamente a 45% y 11%, respectivamente.¹¹

Adicionalmente, el tratamiento de heroína asistido también tiene un efecto positivo en crímenes como el hurto y el atraco. Al provisionar a varios adictos con una fuente confiable de heroína, muchos de ellos cesaron de recurrir al crimen para financiar su adicción. Según otro estudio realizado en Suiza, analistas vieron una reducción de hasta el 90% en actividad delictiva cometida por consumidores problemáticos.¹²

Este tipo de resultados también se pueden ver en otros países que han experimentado con el modelo suizo de THA. Una revisión de estos programas realizada en el 2012 por el Observatorio Europeo de Monitoreo de Drogas y Toxicomanías (OEDT) concluyó que el tratamiento de heroína asistida puede llevar a: "sustanciales mejoras en la salud y el bienestar de los participantes", "grandes reducciones en su uso continuado de heroína ilícita", "desvinculación con actividades delictivas" y "mejoras notables en el funcionamiento social".¹³

Adicionalmente, tras un estudio de costo/beneficio, se demostró que el costo del THA está más que compensado por los "significativos ahorros para la sociedad". Estos ahorros se ven reflejados en menores gastos en procedimientos penales y encarcelamiento, reducciones en servicios de salud debido a menores tasas de infección, etc. El OEDT señala que "si un análisis de la utilidad de costos tiene en cuenta todos los parámetros relevantes, especialmente relacionados con el comportamiento delictivo, el THA ahorra dinero".¹⁴

Cuando se considera el enorme éxito de Portugal y Suiza, es más fácil imaginar la implementación de una política de drogas similar en Colombia. Claro está, Colombia es un país con considerablemente menos recursos y especialización técnica. No obstante, cualquier cambio hacia la dirección correcta es preferible y siempre existe la posibilidad de hacer convenios con entidades privadas de la sociedad civil que sean capaces de administrar la correcta prestación de estos servicios, promover la formación de talento humano y fortalecer la capacidad de las comunidades.

¹¹ The Global Initiative for Drug Policy Reform, "Switzerland", (reformdrugpolicy.com)
¹² Jkillas, M. And Aebi, M. F. (2000) The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland, Crime Prevention Studies, volume 11, 2000
¹³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2012b) "EMCDDA report presents latest evidence on heroin-assisted treatment for hard-to-treat opioid users", 19.04.12.
¹⁴ Peter Reuter and Domenic Schnoz, "Assessing Drug Problems and Policies in Switzerland", (2009)

Las experiencias de Portugal y Suiza son casos de estudio extremadamente alentadores para los proponentes de la reducción del daño. Sin embargo, se debe mencionar que sus resultados no fueron exclusivamente el producto de la implementación de políticas de reducción de riesgos y daños. En el caso de Portugal, la despenalización y el incremento en inversión en servicios de atención fueron elementos vitales. No obstante, esto no es una afirmación en contra de la efectividad de estas políticas, al contrario, es un reconocimiento de que sus efectos tienen mayor alcance cuando están articulados dentro de una política de drogas que contenga una perspectiva de salud pública frente a los ciudadanos con consumos problemáticos. Aunque también falta otro elemento crucial, uno en el cual la legislación tiene poca injerencia: la actitud cultural frente a las personas con trastornos asociados a consumos problemáticos.

Es ampliamente conocido que las personas usuarias de sustancias psicoactivas constantemente se enfrentan al estigma social y la marginalización como una de sus razones primarias para no buscar ayuda. Si un consumidor problemático no se siente bienvenido en un centro de servicios, es probable que nunca ingrese. En Portugal, el cambio de enfoque en la política de drogas catalizó un cambio sociocultural en la manera en que los portugueses ven el consumo de SPA. Ver a los usuarios de drogas como personas como sujetos de derechos y no como criminales es el paso más grande que debe dar la sociedad para que las reformas tengan el efecto deseado. Es probable que el hecho de que la crisis de heroína afectó a todos los estratos de la sociedad portuguesa facilitó este cambio, ya que no era posible marginalizar a los adictos por clase social. El Dr. Goulão explicó esta coyuntura: "es muy difícil identificar un vínculo causal entre la despenalización por sí mismo y las tendencias positivas que hemos visto... Es un paquete total. El mayor efecto ha sido permitir que caiga el estigma de la adicción a las drogas y dejar que las personas hablen con claridad y puedan buscar ayuda profesional sin temor".

En este proyecto de ley no se está contemplando la despenalización del uso de drogas ni otras medidas de gran envergadura. Sin embargo, con pasos a favor de una política de reducción de riesgos y daños también se puede fomentar el cambio cultural que es necesario para que las personas consumidoras de sustancias psicoactivas puedan utilizar, sin estigma, los servicios que ellos decidan que sean óptimos. Es necesario un marco regulatorio para las políticas de reducción de riesgos y daños que permita lograr que estas personas cuenten con apoyo integral y continuidad de atención por parte del Estado y, de esa manera, ayudar a la sociedad colombiana a abrirse paso a través de los prejuicios que generan una cultura tóxica para las personas con trastornos asociados al consumo problemático de sustancias psicoactivas y, con el tiempo, trabajar hacia metas más ambiciosas como la despenalización.

Estado del consumo de SPA en Colombia

La necesidad de elevar la posición de las políticas de reducción de riesgos y daños dentro la política de salud pública colombiana se hace más evidente al examinar la situación actual de consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en el país. Por ende, es de gran utilidad repasar las cifras que están disponibles.

Con el fin de analizar los patrones de consumo de SPA legales e ilegales en Colombia, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) del Ministerio de Justicia ha elaborado cuatro encuestas de envergadura nacional en los años 1996, 2008, 2013 y 2019. Es necesario aclarar que las encuestas del 1996 y el 2008 no son plenamente comparables pues utilizaron metodologías de muestreo y recolección de datos diferentes, lo que ilustra la necesidad de generar conocimiento sistemático, periódico y epidemiológicamente estandarizado, como lo planteamos en este proyecto de ley. Las encuestas del 2008, el 2013 y 2019 usan la misma metodología y son plenamente comparables¹⁵. Es importante señalar que, en principio, esta encuesta está diseñada para que sea aplicada cada cinco años; sin embargo, por factores burocráticos no se pudo realizar sino hasta el año 2019.

En materia de SPA legales, los estudios hacen énfasis en las dos más importantes: tabaco y alcohol. En cuanto al tabaco, la Tabla 1 muestra cómo ha evolucionado el consumo de esta sustancia desde 1996 hasta el estudio realizado en el 2019¹⁶.



¹⁵ De hecho, la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas del 2019 tiene un acápite específico en el que compara sumariamente sus resultados con los de las dos encuestas anteriores.
¹⁶ En las Tablas 1 y 2 no se muestran datos en la categoría "alguna vez en la vida" para el año 1996 dado que no se preguntó por esta información.

De la información contenida en la Tabla 1 se concluye que el consumo de tabaco presenta un descenso constante en Colombia, el cual, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de SPA del 2019, estaría asociado a dos variables: "por un lado, puede explicarse por un aumento en la cantidad de exfumadores, y por otro por una disminución de las personas que ingresan al circuito del uso de esta sustancia". Pese a que estos son datos alentadores, la encuesta ofrece otra información relevante y que debe ser tenida en cuenta: el 6% de las personas entre los 12 y los 65 años son fumadores habituales (cerca de 1'380.000 personas para las fechas del estudio)¹⁷. El grupo de los 25 a los 34 años de edad es el que más fuma y la edad promedio de inicio de consumo de tabaco son los 17 años. Luego, existe aún una buena proporción de colombianos altamente expuestos a los riesgos que implica consumir tabaco, en especial para la salud. La Tabla 2 nos detalla los datos relativos al consumo de alcohol:



Los datos recopilados también demuestran una reducción en el consumo de alcohol desde 1996 hasta 2019, aunque la reducción es mucho menos pronunciada que la evidenciada frente al tabaco. Aun así, la cifra de prevalencia sigue siendo alta, lo cual tiene repercusiones en las muertes asociadas al consumo de esta sustancia¹⁸. De acuerdo con Medicina Legal (2022), entre el 2013 y el 2020 hubo 24.723 muertes asociadas con el alcohol; la segunda SPA que reporta más muertes asociadas está muy por debajo de esa cifra: la cocaína, con 3.469 casos. Esta información debe alertar al Estado colombiano sobre cómo el uso de una SPA legal (alcohol) tiene mayor incidencia

que cualquier otra SPA legal o ilegal en fallecimientos, lo que denota la necesidad de también promover políticas de reducción de riesgos y daños respecto de esta sustancia.

En materia de SPA ilegales, a pesar de ser un país que lleva décadas luchando contra el narcotráfico, Colombia aún no ha desarrollado el nivel de consumo que usualmente conlleva una sobreproducción interna de marihuana y cocaína, las dos drogas de mayor popularidad en la región. En efecto, cuando se compara a Colombia con otros países de Sur América en términos de consumo de SPA, es evidente cómo el país demuestra una prevalencia de uso promedio. El consumo de la población general es levemente mayor que en países como Venezuela, Perú y Bolivia. Afortunadamente, el país está muy por debajo de los niveles que se presentan en los países más consumidores de la región como Chile, Argentina, Uruguay y Brasil¹⁹. Este posicionamiento a nivel regional y hemisférico se cruza con la visión generalizada entre los colombianos de que Colombia es un país "productor pero no consumidor". Aunque esta noción tiene algo de verdad, el estado de las cosas está empezando a cambiar.

Los indicadores de consumo de SPA en Colombia a través del tiempo muestran una tendencia general de crecimiento lento pero constante (aun cuando la última encuesta de consumo de SPA haya evidenciado un leve descenso). La situación se agrava considerablemente cuando se hace un análisis particular de los grupos de edad más jóvenes, los cuales están presentando prevalencias de consumo cada vez mayores. En consideración del incremento en el consumo de los colombianos y en la obligación del Estado de ofrecer tratamiento de carácter integral a los consumidores, el Estado colombiano tendrá que desarrollar plenamente el rol de la reducción de riesgos y daños dentro de la política de consumo de drogas.

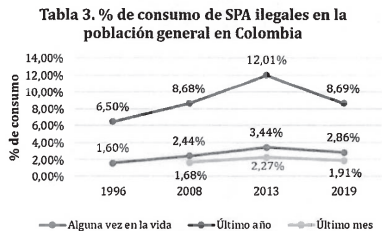
En la Tabla 3 se pueden ver los resultados de estos estudios para la población general del país (12 a 65 años) en relación con el consumo de SPA ilegales²⁰.

¹⁷ Ser fumador habitual implica haber fumado al menos 20 días durante el mes previo a la realización de la encuesta.

¹⁸ Es decir, para el momento del fallecimiento se encontró que la persona había consumido alcohol. Ello no necesariamente significa que el alcohol haya sido la causa eficiente de la muerte.

¹⁹ OAS CIDAD. (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas (2019). Retrieved 2020, from: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>

²⁰ La Tabla 3 es elaborada con base en los datos que aparecen en la tabla comparativa contenida en la página 156 de la Encuesta Nacional de Consumo de SPA en Colombia del año 2019. Es importante advertir que, según consta en el mismo documento, los datos han sido estandarizados y ajustados para que los indicadores no se vean afectados por los cambios demográficos que haya tenido el país (ver la página 137 del Estudio).



Elaboración propia. Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA de Colombia 2019

La línea azul representa el porcentaje de encuestados que respondieron positivamente a la pregunta: "¿ha consumido drogas ilícitas alguna vez en la vida?", mientras que las líneas roja y verde representan afirmaciones positivas al consumo de drogas ilícitas en el "último año" y "último mes", respectivamente. La línea verde empieza en el año 2008 porque en la encuesta de 1996 no se hizo la pregunta sobre el consumo del "último mes"²¹.

En las tres categorías analizadas existen incrementos significativos en el consumo entre 1996 y 2013. En ese periodo el porcentaje de consumo reportado "alguna vez en la vida" de la población general se incrementó en 5,5 puntos porcentuales, pasando de 6,5% en 1996 a 12,1% en 2013. Esta situación se intensifica si se observa el porcentaje del "último año" para el mismo lapso de tiempo, en el que el consumo se duplica, pasando de 1,6% en 1996 a 3,44% en 2013. Finalmente, el consumo en el "último mes" se incrementó en cerca de una tercera parte, pasando de 1,68% en 2008 a 2,27% en 2013. A pesar de ver este incremento en los primeros periodos de análisis, se puede observar una leve reducción frente a lo reportado en 2019. En todas las categorías se ha reducido el consumo en el último año disponible, en particular, en la categoría de consumo "alguna vez en la vida" hay una reducción de 3,3 puntos porcentuales, el consumo del "último año" se reduce en medio punto porcentual, así como el consumo en el "último mes".

De acuerdo con la propia Encuesta Nacional de Consumo de SPA del 2019, la reducción en el reporte para ese año se debe a un descenso en el consumo de marihuana, que es

²¹ La información reflejada en las tablas 4, 5 y 6 corresponde al consumo de marihuana, cocaína, basuco, éxtasis y heroína. Se seleccionaron estas sustancias por haber sido evaluadas en forma equivalente en los tres estudios analizados.

la sustancia con consumo más extendido en el país²². Sin embargo, el documento no explica a qué se debe este último descenso. En todo caso, aun cuando los niveles de consumo de SPA en el país han disminuido, la implementación de estrategias que permitan mitigar sus riesgos y daños sigue siendo necesaria para continuar obteniendo resultados favorables. Además, es claro que la gran disminución se observa en la categoría "alguna vez en la vida", mientras que las otras dos mantienen niveles relativamente similares. Por tanto, podría concluirse que en Colombia ha disminuido en buena parte el consumo "experimental", pero esa misma tendencia no se observaría con el consumo habitual.

La prevalencia de consumo también se puede analizar por género. En la Tabla 4 se muestran los datos de consumo de SPA en hombres, mientras que en la Tabla 5 se presenta el comportamiento de consumo de las mujeres²³.



Elaboración propia. Fuente: Observatorio de Drogas Colombia



Elaboración propia. Fuente: Observatorio de Drogas Colombia

Los anteriores gráficos evidencian que la prevalencia de consumo de SPA en hombres es significativamente mayor que la de las mujeres. Aun cuando en los primeros se reportan descensos en las tres categorías evaluadas, es preciso reiterar lo que se señaló previamente: la mayor disminución se observa en la categoría "alguna vez en la vida", mientras que las otras dos mantienen niveles relativamente similares. Por tanto, podría concluirse que el consumo "experimental" en los hombres colombianos ha disminuido en buena parte, pero esa misma tendencia no se observaría con el consumo habitual.

No obstante, frente a los datos de consumo en mujeres es importante realizar dos acotaciones. Primero, a diferencia de la tendencia observada en la población general y

²² De acuerdo con la encuesta, para el 2013 la marihuana tenía los siguientes niveles de prevalencia: 11,44% en la categoría de "alguna vez en la vida"; 3,19% en la categoría de "último año"; y 2,13% en la categoría de "último mes". Entre tanto, los niveles para el 2019 fueron 8,32%; 2,69% y 1,78% respectivamente.

²³ Las cifras en las Tablas 4 y 5 no fueron sujetas a la estandarización estadística de la Tabla 3.

en los hombres, las mujeres presentan aumentos en la prevalencia de consumo cuando se les pregunta por el último año y mes. En el primer caso el consumo de mujeres se incrementó en 0,4 puntos porcentuales, pasando de 1,43% en 2013 a 1,84% en 2019, mientras en el segundo caso el aumento es de 0,15 puntos porcentuales. Esta situación requiere un análisis profundo sobre los factores que afectan el incremento en las mujeres. Este fenómeno podría ser una muestra de lo explicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el reporte mundial de drogas del 2022, en el cual se asegura que, aunque los hombres tienen una mayor prevalencia de consumo, las mujeres presentan un incremento más acelerado en la tasa de consumo.

El segundo comentario es que en ese mismo estudio la ONU también advierte que las mujeres que se inyectan drogas son más vulnerables a adquirir VIH, Hepatitis C y otras enfermedades de transmisión sanguínea en comparación a los hombres; además, tienen más posibilidades de desarrollar depresión y ansiedad (independientemente del método de consumo). Lo anterior, sin contar con que las mujeres enfrentan mayores barreras de acceso a tratamientos por el consumo de droga. Así las cosas, las políticas de disminución de riesgos y daños también deben tener un enfoque de género que garantice el acceso a las mujeres y les ayude a disminuir los riesgos enunciados.

En cuanto a la edad de consumo, en la Tabla 41 del Estudio Nacional de Consumo de SPA de 2019 están los resultados para los diferentes grupos etarios.

Tabla N° 41: Consumo reciente (prevalencia último año#) de cualquier sustancia ilícita según grupos de edad (años).

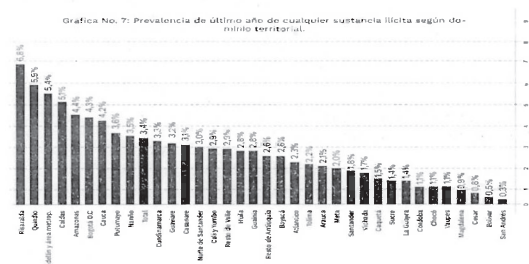
| Grupos de edad | % | Intervalo de confianza (%) | Número de consumidores | Intervalo de confianza (casos) |
|----------------|------|----------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 12-17 | 2,50 | 1,80 - 3,20 | 76.419 | 54.897 - 97.942 |
| 18-24 | 7,47 | 6,61 - 8,34 | 279.544 | 245.615 - 313.473 |
| 25-34 | 5,02 | 4,43 - 5,60 | 262.076 | 230.899 - 293.255 |
| 35-44 | 2,23 | 1,83 - 2,63 | 100.301 | 82.291 - 117.912 |
| 45-65 | 1,09 | 0,86 - 1,32 | 78.871 | 62.397 - 95.345 |
| Total | 3,36 | 3,11 - 3,60 | 797.012 | 738.992 - 855.032 |

Prevalencias de último año incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, Heroína, analgésicos opioides, inhalables, dick, Popper, LSD y otros alucinógenos

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA, Observatorio de Drogas Colombiano (2019).

La Tabla 41 nos demuestra que el mayor consumo de sustancias ilícitas está presente en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 7,47%. Después están las personas de 25 a 34 años con una prevalencia de 5,02%. Luego vienen los adolescentes de 12 a 17 años, los cuales tienen una tasa del 2,5%. Es relevante destacar que aquí hay un cambio en la tendencia observada en el Estudio Nacional del 2013, en el que los adolescentes

de 12 a 17 años tenían mayor prevalencia de consumo de que las personas de 25 a 34 años. Sin embargo, este dato debe mirarse con detenimiento: el 25% de quienes han probado alguna vez una SPA lo hizo por primera vez a la edad de 15 años o antes (Observatorio de Drogas Colombiano, 2019), lo cual significa que Colombia tiene una prevalencia importante de inicio de consumo a temprana edad. La evidencia nos muestra cómo el consumo temprano de SPA aumenta la probabilidad de desarrollar trastornos por consumo de diferentes sustancias.



Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA, Observatorio de Drogas Colombiano (2019).

En la Gráfica 7 se muestran los patrones de consumo con relación a la ubicación departamental de los consumidores²⁴. Lo primero que se puede observar es la gran variabilidad de las prevalencias de consumo entre los dominios territoriales estudiados. Medellín, Quindío y Risaralda tienen las prevalencias más altas. Por otro lado, Córdoba, Bolívar y el Chocó tienen prevalencias por debajo del 1.5%.

La habilidad del Estado colombiano de recoger datos de esta índole es de extrema importancia a la hora de diseñar políticas públicas e identificar factores de riesgo. Al tener un fundamento empírico sobre las realidades del consumo de SPA en el país, podemos crear programas y leyes de manera informada y con la capacidad de expandir con más precisión sobre las necesidades de una población específica. Es por esto que se deben

²⁴ La presentación de esta gráfica fue levemente modificada para ponerla en formato horizontal. En todo caso, el gráfico de barras y los datos que representan son idénticos al contenido del Estudio.

asegurar partidas presupuestales fijas para estos estudios y evitar la ausencia de recolección de información.

Finalmente, en la Tabla 85 del Estudio Nacional de Consumo de SPA del 2019 se pueden observar los principales indicadores de consumo para las distintas SPA estudiadas por el ODC.

Tabla N° 85: Panorama global del consumo de sustancias en Colombia, según Prevalencia de vida, último año y último mes

Table with columns: Sustancia, Último año, Último mes. Rows include Alcohol, Tabaco cigarrillo, Opioides sintéticos, etc.

1 Incluye: Alcohol; 2 Incluye: Cannabis, Marihuana, 3 Incluye: LSD, éxtasis, y otras drogas; 4 Incluye: Éxtasis, 5 Incluye: LSD, éxtasis, y otras drogas; 6 Incluye: Éxtasis, 7 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas; 8 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas; 9 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas; 10 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas; 11 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas; 12 Incluye: Éxtasis, LSD, éxtasis, y otras drogas.

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de SPA, Observatorio de Drogas Colombiano (2019).

Estas cifras muestran varias realidades sobre el uso de SPA en Colombia. En primer lugar, se debe enfatizar que el alcohol y el cigarrillo son las sustancias psicoactivas de más uso. Cuando se analizan las sustancias ilícitas, es evidente cómo la marihuana es

"tusibi", que no puede confundirse con el 2CB²⁶, y el NBOME, que desde el año 2017 se presenta como el principal suplantador del LSD. Su análisis se ha realizado, principalmente, por proyectos como Échele Cabeza²⁷ de la Corporación ATS (Acción Técnica Social)²⁸ y sus constantes informes y alertas tempranas sobre nuevas drogas y prácticas de consumo en Colombia y el mundo.

Deficiencias en nuestras capacidades de diagnóstico y atención

Una problemática que afecta a todas las otras relacionadas con el consumo de drogas es la falta de capacidades analíticas del Estado en esta materia. En Colombia, debido a la falta de asignación de recursos, voluntad política y una política de drogas que no ha desarrollado a cabalidad su enfoque de salud pública, no existe, entre otras cosas, un ejercicio sistemático de recolección de información sobre usos y consumos de sustancias psicoactivas, publicación de informes periódicos y altamente divulgados sobre los riesgos químicos en circulación, evaluación de las políticas de prevención y mitigación o incentivos públicos que promuevan la investigación científica sobre este tema.

Esta falta de capacidades se manifiesta en una marcada ausencia de indicadores importantes en el país, quizás el más preocupante siendo el número de muertes ocasionadas por sobredosis. Otros indicadores ausentes pueden ser, por ejemplo, los números de personas que dejan de acceder a servicios de salud o firman salidas voluntarias de los mismos por no haber disponibilidad de metadona, la frecuencia, poblaciones y contextos de usos y consumos riesgosos de sustancias psicoactivas, el efecto a largo mediano y largo plazo de en la salud de las personas consumidoras y los impactos en la salud pública. La ausencia de estas capacidades analíticas no solo afecta la efectividad en recoger información pertinente, sino también la competencia para responder ante nuevas situaciones como la introducción de una nueva sustancia ilegal al mercado colombiano.

A finales de 2019, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del ODC anunció que había recibido el reporte de una incautación de fentanilo en la ciudad de Cali. El fentanilo es un poderoso opiáceo sintético originalmente desarrollado para los tratamientos de manejo del dolor. Frecuentemente es usado en el mercado ilegal para incrementar la potencia de otras drogas. Los vendedores ilegales hacen esto al cortar drogas como la heroína,

²⁶ El 2CB o Nexus es una sola sustancia que produce efectos parecidos, pero no iguales, a la combinación del LSD y el MDMA. Por su parte, el "tusí" o "tusibi" es la llamada cocaína rosada, que es un cóctel en polvo que contiene sustancias depresoras del sistema nervioso, estimulantes, anestésicos y en algunos casos medicamentos de prescripción que generan dependencia (ATS, 2020).

²⁷ www.echelecabeza.com.
²⁸ www.acciontecnicasocial.com.

por lejos la SPA con mayor prevalencia, seguida por la cocaína y los tranquilizantes sin prescripción.

En lo que respecta al éxtasis y al 2CB, existen 4 aspectos de su consumo que llaman la atención:

- 1. Existe un aumento en el consumo de ambas sustancias. En el caso del éxtasis, aunque se observa una leve disminución en las categorías de "alguna vez en la vida" y "último año", en la categoría "último mes" se pasa del 0,02% al 0,06%. Por su parte, para el 2019 0,34% de los encuestados afirmó haber consumido 2CB "alguna vez en su vida", un porcentaje mucho más alto que el registrado en el 2013 (0,03%).
- 2. Ambas sustancias son las que tienen mayores niveles de adulteración. Así lo confirma el Observatorio de Drogas de Colombia (2021) al señalar que "la mayor cantidad de adulterantes se encuentra en el MDMA (categoría de la que hace parte el éxtasis²⁵). Se encontró en mezclas con ketamina, cafeína y acetaminofén". También la Corporación Acción Técnica Social (2021), la cual sostiene que "El 2CB o nexus, se testeó en 63 oportunidades. De ellas, tan solo el 65% resultaron positivas y el 35% resultaron negativas. Es así como, el 2CB, se convierte en la sustancia mayormente adulterada dentro del mercado".
- 3. El éxtasis y el 2CB es consumido, principal y mayoritariamente, por personas de 18 a 29 años. Es decir, los grupos etarios más jóvenes. Además, por lo general el consumo se presenta en eventos, fiestas y festivales (Acción Técnica Social, 2021).
- 4. El testeó de las SPA que circulan en el mercado es fundamental. Gracias a este ejercicio, en el año 2021 se evitó que 708 personas resultaran intoxicadas por 2CB adulterado y 354 lo fueran por éxtasis adulterado.

Las políticas de reducción de riesgos y daños tienen que tener en cuenta datos como los anteriores para propender por un consumo de menor riesgo y evitar riesgos relacionados con la ingesta de SPA adulteradas. Esto solo se logra si en efecto existe capacidad institucional para recopilar y transmitir datos sobre las SPA que se venden en el mercado.

Por último, es necesario advertir que en la Encuesta Nacional de Consumo de SPA del 2019 no se analizaron sustancias cuyo consumo ha venido creciendo, tales como el

²⁵ Para el año 2021, de las 2868 sustancias analizadas por el programa "Échele Cabeza" de la Corporación ATS (Acción Técnica Social), al menos el 70% era MDMA. El 52% correspondía a éxtasis, lo que evidencia su alto grado de consumo.

cocaína y metanfetasinas con fentanilo²⁹. Este opiáceo es una de las drogas responsables por la crisis de opiáceos en los Estados Unidos, en donde 128 personas murieron al día en el 2018³⁰. Aunque el consumo de opiáceos no regulados no ha sido un problema de mayor envergadura en Colombia, naturalmente, el hecho de que envíos ilegales de fentanilo hayan sido detectados en el país es motivo de preocupación.

Aunque es ampliamente conocido que el fentanilo no farmacéutico ya está en el país, no es posible determinar el rango de su presencia o si ya se han ocasionado muertes por su consumo. En el caso en que se pudiesen implementar medidas simples como los análisis de riesgo químico previo al consumo de manera generalizada, esto permitiría acceder a más información con la cual se podrían perfeccionar las políticas públicas. Sin embargo, hasta el momento, no se sabe ni cuántas personas mueren en Colombia por sobredosis, ni de qué mueren. Consecuentemente la calidad de las políticas de consumo de drogas no es óptima.

El propio Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del QDC, ha llamado la atención al respecto. En el Boletín de monitoreo del mercado de drogas de síntesis, publicado en diciembre de 2021, el ODC realizó tres recomendaciones en relación con la recopilación y difusión de información sobre SPA. Primero, que los ejercicios de análisis de muestras de SPA se realicen de manera periódica y sistemática a partir de las diferentes fuentes que el SAT ha identificado como proveedores de información valiosa. Segundo, que los laboratorios forenses incluyan en sus análisis rutinarios la identificación y caracterización química de SPA -especialmente de algunas como las catinonas sintéticas-, lo que a su vez "implica la adquisición de técnicas, el desarrollo de metodologías y especialmente la dotación con Materiales de Referencia Certificados (MRC) con los que se facilite el trabajo en estas instituciones". Finalmente, sugirió amplia difusión de los resultados de estos ejercicios entre los prestadores de salud para conocer las tendencias de consumo de Nuevas Sustancias Psicoactivas y Drogas Emergentes y actualizar los procedimientos de atención de eventos en los que este tipo de drogas puedan aparecer. Teniendo en cuenta que es la propia institucionalidad la que solicita estos avances, se requiere avanzar en ellos.

Experiencias de reducción del daño en Colombia

A pesar de la actual ausencia de una infraestructura nacional de servicios de reducción de riesgos y daños que sea independiente de las EPS e IPS del país, Colombia sí ha desarrollado ciertas áreas de estas políticas y ha gozado de una variedad de

²⁹ Fox, M. (2018, December 05). Why would anyone cut heroin with fentanyl? It's cheap, these researchers say. Retrieved June 25, 2020, from https://www.nbcnews.com/storyline/americas-heroin-epidemic/why-would-anyone-cut-heroin-fentanyl-its-cheap-these-researchers-943796.
³⁰ National Institute on Drug Abuse. (2020, June 10). Opioid Overdose Crisis. Retrieved June 25, 2020, from https://www.drugabuse.gov/drug-topics/opioids/opioid-overdose-crisis.

experiencias exitosas en la materia. A grandes rasgos, se puede decir que los proyectos más significativos se han liderado siempre por parte de la sociedad civil o con su acompañamiento. Se debe resaltar que desde antes de la llegada del paradigma de la reducción de daño han operado una variedad de organizaciones de la sociedad civil las cuales se ha manifestado en el país a través de estrategias comunitarias, comunidades terapéuticas, alianzas con el sector salud, servicios para la atención del VIH y TB, albergues seguros, programas ambulatorios, etc. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil han sido un actor clave en la lucha por los derechos de los consumidores y son el elemento más innovador y especializado en la prestación de servicios de superación del consumo y reducción de riesgos y daños.

Uno de los proyectos más exitosos ha sido el proyecto CAMBIE, creado por la corporación ATS en el 2014. Este proyecto fue el primer programa integral de reducción de riesgos y daños para personas que se inyectan drogas en Colombia. Sus servicios primarios fueron la entrega de material higiénico de inyección, acompañamiento psicosocial, formación en inyección de menor riesgo, articulación a rutas institucionales de atención en salud, etc. Operó en cuatro ciudades: Pereira, Dosquebradas, Bogotá y Cali.

A través de financiación por el Open Society Foundation, luego del Ministerio de Justicia y finalmente de FONAIDE, el proyecto CAMBIE alcanzó unos importantes resultados. En sus cuatro años de operación, CAMBIE logró inscribir en su programa a 2.302 personas que se inyectan drogas que pudieron ser beneficiarios de sus servicios por lo menos una vez. Al comparar cifras de ATS con estudios del Ministerio de Justicia, se pudo percibir una reducción en incidencia del VIH en las personas que se inyectan drogas durante el periodo de funcionamiento de CAMBIE. En Pereira, se realizaron 260 pruebas de VIH a consumidores en el año 2014 con un resultado de 8.3% positivo, mientras que en el segundo semestre del año 2017 ATS realizó 467 pruebas y encontró que el porcentaje de infección se redujo a 4%. En Bogotá se percibió una disminución del 5.0 al 1.8 por ciento³¹.

El proyecto CAMBIE dejó de operar en el 2018 debido a falta de apoyo político y financiación. Lastimosamente, cuando los proyectos dependen de recursos públicos que están a la discreción de los gobiernos de turno, este proceso de desarticulación debido a falta de inercia en el apoyo político y financiamiento es característico. Adicionalmente, un problema transversal que presenta la discontinuidad de los proyectos es la imposibilidad de elaborar estudios a largo plazo para definir el impacto de los esfuerzos.

³¹ Semana, (2018, January 22). 1.000 consumidores de heroína se quedaron sin atención. Retrieved July 14.

metadona, agotamiento de cupos en centro de tratamiento, falta de personal calificado, etc. Si se suman estas dificultades a otras problemáticas que afectan esta coyuntura como la marginalización social, la falta de recursos públicos y el déficit de legitimidad de la reducción de daños en ciertos sectores afines al prohibicionismo, es posible entender cómo los consumidores del país todavía no gozan de un acceso confiable a estos servicios. En consideración de su extrema importancia, es por esto que el Gobierno Nacional debe impulsar esfuerzos paralelos para articular la reducción de riesgos y daños como una política de Estado que incluya y complemente los servicios del SGSSS.

Conclusiones sobre el consumo de SPA y el estado de la reducción de riesgos y daños

Los grupos etarios jóvenes están presentando altos niveles de consumo de alcohol, tabaco, marihuana y cocaína, al igual que una explosión en la popularidad de las drogas de síntesis. Aparte de las crecientes cifras de prevalencia nacional, también se puede ver esto en estudios de la OEA a nivel regional. Al tomar esta perspectiva regional se puede ver cómo el posicionamiento de los jóvenes en Colombia está subiendo en comparación a otros países de la región. Adicionalmente, si se observan los indicadores a través del tiempo, es claro que las prevalencias para estos grupos están estabilizándose o en pleno aumento, en ningún caso se puede observar una disminución significativa³².

La situación que se acaba de describir es problemática por muchas razones. Primero que todo, Colombia es un país con una sobreproducción de drogas ilícitas, más que todo de marihuana y cocaína. Por ende, hay una gran cantidad de oferta para satisfacer cualquier incremento en la demanda. Colombia ya es un país en donde conseguir sustancias ilícitas a un precio barato es increíblemente fácil. Colombia es el país del mundo con la cocaína y la heroína más barata en su relación costo beneficio según La Encuesta Mundial de Drogas (GDS, 2018). Con este contexto y la poca inversión en prevención y reducción de riesgos y daños, el país está en peligro de perder control de esta situación.

En segundo lugar, las corrientes de pensamiento con mayor evidencia disponible han enfatizado que el consumo experimental de SPA tiene más probabilidad en volverse problemático cuando la gente empieza su consumo a una edad más temprana, como está ocurriendo ahora³³. En concordancia con los índices de consumo presentados, es

³² Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) (abril, 2019) Informe sobre el consumo de drogas en las Américas. Retrieved February 2020

³³ National Institute on Drug Abuse. (n.d.). Drug Misuse and Addiction. Retrieved January 27, 2020, from <https://www.drugabuse.gov/publications/drugs-brains-behavior-science-addiction/drug-misuse-addiction>.

En materia de avances, desde el Fondo Nacional de Estupefacientes, el Gobierno Nacional ha logrado implementar programas de sustitución de metadona exitosos. Con la ayuda de los departamentos y el Ministerio de Salud, el Estado ya ofrece servicios de sustitución de terapia a un segmento significativo de los consumidores problemáticos. Sin embargo, este avance en las terapias de sustitución no se ha manifestado en un apoyo concertado para un programa nacional de reducción de riesgos y daños.

Elementa (2022) realizó un informe denominado "Radiografía sobre la política de drogas en Colombia 2018-2022" en el que evaluó, entre otros aspectos, la implementación de la "Ruta futuro", la política de drogas del Gobierno de Iván Duque. Al preguntarle al Ministerio de Salud y Protección Social sobre las políticas de reducción de daños, entidad que era la cabeza del pilar de reducción del consumo de drogas, se obtuvo como respuesta la implementación de dos políticas en ese sentido: (i) la apertura de servicios de atención a personas con dependencia a opiáceos y que prescriben metadona en Bogotá, Medellín, Armenia, Pereira, Cali, Cúcuta y Santander de Quilichao; y (ii) la implementación de estrategias de suministro de material higiénico para inyección de menos riesgo en Bogotá, Medellín, Cali, Armenia, Pereira y Dosquebradas. No obstante, no existen indicadores que permitan medir el éxito de dichas políticas, ni se tiene conocimiento sobre su continuidad en el Gobierno Nacional actual.

Adicionalmente, es importante destacar que mediante la Resolución 1035 del 14 de junio de 2022 se adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031. En este documento se incluyó el enfoque de reducción de riesgos y daños dentro del eje estratégico 4, denominado "Gestión Integral de Riesgos en Salud Pública". La mención específica a la reducción de riesgos y daños por consumo de SPA está enmarcada en el elemento orientado de "implementación de rutas, modelos o enfoques para la gestión integral de riesgos en salud pública" y se busca lograr el "desarrollo y apropiación de un enfoque de reducción de riesgos y daños para el manejo integral del consumo de sustancias psicoactivas acorde con un enfoque diferencial así como posibilidad de prevenir riesgos y daños del consumo, mejorar la funcionalidad y calidad de vida de las personas, y reducir el estigma y discriminación hacia ellas, gestionando y mitigando los posibles riesgos para la salud derivados del consumo". Infortunadamente, en Plan Decenal de Salud Pública no especifica cómo se logrará el objetivo pretendido ni qué estrategias concretas hacen parte del enfoque de reducción de riesgos y daños.

El hito más significativo en términos de legislación ha sido la Ley 1566 de 2012, la cual establece la *obligación* de las entidades administradoras de planes de beneficio (EAPB) de ofrecer tratamiento integral a los consumidores, incluyendo las intervenciones en reducción de riesgos y daños. Este fue un paso de gran importancia, pero se debe pensar que este avance es suficiente. La prestación de estos servicios de parte de las EAPB está sujeta a todas las dificultades que con frecuencia se presentan en estas organizaciones: excesivas barreras para acceder a servicios y sustancias como la

probable que la cantidad de consumidores problemáticos en Colombia esté en aumento. Adicionalmente, es claro como problemáticas específicas como el consumo de heroína también están en aumento.

Ante esta coyuntura, el Estado debe empezar a reconocer ciertas realidades sobre sus esfuerzos hasta el momento y también plantear una nueva ruta hacia el futuro. Lo primero que se debe reconocer es la realidad sobre el poder de injerencia del Estado en los índices de consumo del país. Al momento, es claro que los esfuerzos por promover la prevención y la abstinencia no han dado resultados satisfactorios. Pareciera ser que las fuerzas socioculturales que llevan hacia un alza en el consumo de SPA son más fuertes que cualquier esfuerzo pedagógico por parte del estado. Esto no quiere decir que el Estado deba abandonar estos esfuerzos, no obstante, si es necesario empezar a aceptar ciertas realidades. Por ejemplo, es fundamental entender que el consumo de las SPA es un fenómeno con fines terapéuticos que alivia el *displacer* de la vida cotidiana o también aceptar que hay una serie de indicadores de alta importancia los cuales no reciben suficiente atención por cuenta de nuestra miopía en torno a las prevalencias de consumo de la población general.

El primer paso que se debe dar en este sentido es la articulación de un marco regulatorio para el desarrollo e implementación de la reducción de riesgos y daños de manera que este paradigma sea reconocido por sus propios méritos; el mejoramiento en la calidad de vida y salud de los consumidores, y no como un simple apéndice a la política de prevención del consumo de SPA. En la actualidad, el Estado colombiano carece de legislación que establezca estos principios, y solamente se han establecido obligaciones en términos de competencias y en la prestación de servicios a través de resoluciones ejecutivas, pero aún no se ha desarrollado el lado teórico y normativo por medio del legislativo.

La creación de un marco regulatorio para la reducción de riesgos y daños es una necesidad para establecer el desarrollo y posicionamiento que merece este paradigma dentro de las políticas de salud y de salud pública de Colombia. Sin embargo, más allá de consideraciones de articulación, la legitimidad de este modelo debe ser reconocida en su totalidad. Equiparar el modelo de la reducción de riesgos y daños con la visión clásica de la prevención y la abstinencia tendrá un valor pedagógico fuerte, ya que forzará a los elementos prohibicionistas de la clase política a reconocer los derechos de los consumidores, similarmente a como ocurrió en Portugal. *En efecto, la reducción de riesgos y daños tiene una gran capacidad para inculcar los valores que deben verse reflejados en una política de consumo de drogas moderna.* En muchos sentidos, es la mejor estrategia para educar a la sociedad para enfrentar las sustancias psicoactivas de una manera realista y prepararla para lo inevitable: la transformación de la política de drogas.

En conclusión, las políticas de reducción de riesgos y daños ofrecen alternativas de tratamiento y principios normativos que se necesitan con urgencia en la política de prevención y mitigación del consumo de drogas del país. Sin embargo, su implementación hasta ahora no ha sido satisfactoria. Hace falta un marco regulatorio que establezca los principios detrás de la aplicación de este paradigma de cuidado en el país, marque una hoja de ruta clara para la implementación y desarrollo de estas políticas e instaure la equivalencia del modelo de la reducción de riesgos y daños con el modelo clásico de la prevención y abstinencia, además de que involucre a los actores de la sociedad corresponsables y establezca la necesidad de generar conocimiento alrededor de este tema. A través de la presente ley se busca subsanar este vacío legislativo y de esta manera darle un fuerte impulso a la adopción de estas políticas en el país.

5. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegarse a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo "no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo". De ahí que una eventual oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos.

6. Conflicto de intereses

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a sí se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañero/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado anteriormente, un proyecto cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad y la salud de los colombianos conforme a la Constitución Política de Colombia y a través de disposiciones y acciones que le permitan al Estado, a los individuos y a la sociedad promover buenas prácticas de cuidado, reducir riesgos y mitigar daños en los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en el territorio, lo cual genera un beneficio que redunde en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

No obstante lo anterior, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo cual dejamos a criterio de los Honorables Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

7. Pliego de modificaciones

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|--|---|--------------------|
| "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen | "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias | Sin modificaciones |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|--|--|-----------------------|
| sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones" | psicoactivas y se dictan otras disposiciones" | |
| Artículo 1. Objeto: Modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas que hará parte de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. | Artículo 1. Objeto: Modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas que hará parte de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. | Sin modificaciones |
| Artículo 2. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública necesario para preservar la salud de los habitantes de la nación, centrándose en disminuir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación considerará estrategias basadas en la evidencia científica y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las | Artículo 2. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública necesario para preservar la salud de los habitantes de la nación, centrándose en disminuir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación considerará estrategias basadas en la evidencia científica y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades | Se corrige redacción. |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|---|---------------|
| necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades de salud pública. | y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades de salud pública. | |
| Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos: | Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos: | |
| a) Propendiendo por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado y mitigación del daño. | a) Propendiendo por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado y mitigación del daño. | |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación | Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|--|---|---|--|---------------|
| <p>información para la disminución del riesgo y mitigación del daño.</p> <p>b) Monitoreando y alertando eventuales riesgos químicos por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos.</p> <p>c) Garantizando el adecuado acceso a los servicios de salud para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos.</p> <p>d) Desarrollando políticas y programas diferenciados para el cuidado y protección de la</p> | <p>b) Monitoreando y alertando eventuales riesgos químicos por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos.</p> <p>c) Garantizando el adecuado acceso a los servicios de salud para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos.</p> <p>d) Desarrollando políticas y programas diferenciados para el cuidado y protección de la salud pública y la especial atención a problemas de consumo teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad.</p> <p>e) Otorgando herramientas</p> | | <p>salud pública y la especial atención a problemas de consumo teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad.</p> <p>e) Otorgando herramientas persuasivas para exponer los riesgos y disminuir los daños, y con ello lograr un efecto disuasorio al consumo y de educación para la salud.</p> <p>f) Los demás objetivos que la política pública defina con base a la evidencia científica disponible.</p> | <p>persuasivas para exponer los riesgos y disminuir los daños, y con ello lograr un efecto disuasorio al consumo y de educación para la salud.</p> <p>f) Los demás objetivos que la política pública defina con base a la evidencia científica disponible.</p> | |
| <p>Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, podrá utilizarse recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO– para el fortalecimiento de los programas y estrategias de reducción de riesgos y daños, prevención en salud, mitigación, superación y desarrollo institucional, que se establezcan en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto.</p> <p>Artículo 4. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3A. Servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Los</p> | <p>Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo. Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, podrá utilizarse recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO– para el fortalecimiento de los programas y estrategias de reducción de riesgos y daños, prevención en salud, mitigación, superación y desarrollo institucional, que se establezcan en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto.</p> <p>Artículo 4. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3A. Servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Los servicios de</p> | <p>Sin modificaciones</p> <p>Sin modificaciones</p> | <p>servicios de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud pública definida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Política Nacional de Drogas. Dichos servicios podrán ser prestados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por las entidades territoriales, las cuales deberán incluir las acciones dentro de sus planes de salud pública y deberán considerar estrategias específicas para las personas con problemas de consumo que no son atendidas por el sistema de salud. Algunos de los servicios que podrán prestarse serán el análisis de sustancias, la pedagogía para la reducción de riesgos y daños, la utilización de tecnologías médicas de atención temprana, entre otras que defina la política.</p> <p>Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO</p> | <p>reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud pública definida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Política Nacional de Drogas. Dichos servicios podrán ser prestados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por las entidades territoriales, las cuales deberán incluir las acciones dentro de sus planes de salud pública y deberán considerar estrategias específicas para las personas con problemas de consumo que no son atendidas por el sistema de salud. Algunos de los servicios que podrán prestarse serán el análisis de sustancias, la pedagogía para la reducción de riesgos y daños, la utilización de tecnologías médicas de atención temprana, entre otras que defina la política.</p> <p>Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO</p> | |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación | Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|--|---|---------------------------|--|---|---------------------------|
| <p>Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO para la financiación de estas iniciativas.</p> <p>Parágrafo 1°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, podrán prestar servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud –PBS–.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los lineamientos para que particulares presten servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar</p> | <p>para la financiación de estas iniciativas.</p> <p>Parágrafo 1°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, podrán prestar servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud –PBS–.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los lineamientos para que particulares presten servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que</p> | | <p>prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. <i>Consentimiento informado, confidencialidad y derecho a la dignidad.</i> Las instituciones u organizaciones que presten el servicio de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas, los servicios de reducción de riesgos y daños o el servicio de farmacodependencia deberán informar a la persona sobre el tipo de servicio o tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos si los hubiese, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de</p> | <p>acrediten experiencia en la materia.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. <i>Consentimiento informado, confidencialidad y derecho a la dignidad.</i> Las instituciones u organizaciones que presten el servicio de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas, los servicios de reducción de riesgos y daños o el servicio de farmacodependencia deberán informar a la persona sobre el tipo de servicio o tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos si los hubiese, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional. El</p> | <p>Sin modificaciones</p> |
| <p>atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional. El servicio de atención integral y la oferta de reducción de riesgos y daños garantizará el derecho a la confidencialidad, la dignidad y la no criminalización de la persona consumidora de sustancias psicoactivas. La persona podrá revocar en cualquier momento su consentimiento y podrá interponer las quejas a las que haya lugar ante las autoridades competentes.</p> <p>Artículo 6. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional en cabeza del instituto nacional de salud establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas, con el fin de preservar la integridad del individuo y sus derechos. Esta política deberá contener</p> | <p>servicio de atención integral y la oferta de reducción de riesgos y daños garantizará el derecho a la confidencialidad, la dignidad y la no criminalización de la persona consumidora de sustancias psicoactivas. La persona podrá revocar en cualquier momento su consentimiento y podrá interponer las quejas a las que haya lugar ante las autoridades competentes.</p> <p>Artículo 6. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional en cabeza del instituto nacional de salud establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas, con el fin de preservar la integridad del individuo y sus derechos. Esta política deberá contener lineamientos, obligaciones y</p> | <p>Sin modificaciones</p> | <p>lineamientos, obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. También, deberá tener en cuenta el principio del "saber beber - saber vivir", previsto en la reglamentación de la Ley 124 de 1994.</p> <p>Parágrafo. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán construidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales.</p> <p>Artículo 7. Reducción de riesgos y daños en establecimientos públicos nocturnos, festivos y conciertos para público</p> | <p>restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. También, deberá tener en cuenta el principio del "saber beber - saber vivir", previsto en la reglamentación de la Ley 124 de 1994.</p> <p>Parágrafo. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán construidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales.</p> <p>Artículo 7. Reducción de riesgos y daños en establecimientos públicos nocturnos, festivos y conciertos para público mayor de edad. Las entidades territoriales competentes establecerán lineamientos para</p> | <p>Sin modificaciones</p> |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|---|---------------|
| <p>mayor de edad. Las entidades territoriales competentes establecerán lineamientos para que los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad implementen estrategias y protocolos de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas incluyendo las bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán enmarcarse en la política pública de reducción de riesgos y daños definida por el Gobierno Nacional e incluirán, entre otros, protocolos y rutas de atención temprana, acceso mínimo a hidratación y zonas de descanso y atención.</p> <p>Parágrafo 1. Los lineamientos a los que hace referencia este artículo deberán establecerse diferenciadamente de acuerdo con los tipos de establecimiento público nocturno, festivales, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad,</p> | <p>que los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad implementen estrategias y protocolos de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas incluyendo las bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán enmarcarse en la política pública de reducción de riesgos y daños definida por el Gobierno Nacional e incluirán, entre otros, protocolos y rutas de atención temprana, acceso mínimo a hidratación y zonas de descanso y atención.</p> <p>Parágrafo 1. Los lineamientos a los que hace referencia este artículo deberán establecerse diferenciadamente de acuerdo con los tipos de establecimiento público nocturno, festivales, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad, considerando capacidad, dimensión y tipo de establecimiento, duración de la actividad, riesgos y prácticas de</p> | |
| <p>usos y consumos de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre nuevas sustancias psicoactivas, revisar los avances en materia de reducción de riesgos y daños, y exponer y cualificar las políticas públicas implementadas en cada territorio.</p> <p>Parágrafo. Los informes garantizarán la inclusión de métricas consistentes y de recolección de información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada que permitan las comparaciones intertemporales y la caracterización de la población en términos de magnitud y prevalencia. Así mismo, deberán considerar, según la metodología y objetivos establecidos, información relevante de otras fuentes de información como los reportes del Sistema de Salud,</p> | <p>psicoactivas lícitas e ilícitas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre nuevas sustancias psicoactivas, revisar los avances en materia de reducción de riesgos y daños, y exponer y cualificar las políticas públicas implementadas en cada territorio.</p> <p>Parágrafo. Los informes garantizarán la inclusión de métricas consistentes y de recolección de información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada que permitan las comparaciones intertemporales y la caracterización de la población en términos de magnitud y prevalencia. Así mismo, deberán considerar, según la metodología y objetivos establecidos, información relevante de otras fuentes de información como los reportes del Sistema de Salud, Medicina Legal y las entidades territoriales.</p> | |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|--|--------------------|
| <p>considerando capacidad, dimensión y tipo de establecimiento, duración de la actividad, riesgos y prácticas de consumo y otras características que la reglamentación defina.</p> <p>Parágrafo 2. Las entidades territoriales competentes establecerán estos lineamientos con participación de los integrantes del sector económico correspondiente.</p> | <p>consumo y otras características que la reglamentación defina.</p> <p>Parágrafo 2. Las entidades territoriales competentes establecerán estos lineamientos con participación de los integrantes del sector económico correspondiente.</p> | |
| <p>Medicina Legal y las entidades territoriales.</p> <p>Artículo 9. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud. Fortalezcase el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud (INS) como mecanismo de intercambio de información que brinde apoyo con el fin de mitigar y reducir el impacto del consumo de sustancias psicoactivas de uso lícito e ilícito a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades responsables y la comunidad en general.</p> <p>El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá coordinar la recolección de información con las organizaciones de la sociedad civil, secretarías de salud territoriales, entidades prestadoras de salud, la academia y demás actores que representan importantes fuentes de información</p> | <p>Artículo 9. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud. Fortalezcase el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud (INS) como mecanismo de intercambio de información que brinde apoyo con el fin de mitigar y reducir el impacto del consumo de sustancias psicoactivas de uso lícito e ilícito a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades responsables y la comunidad en general.</p> <p>El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá coordinar la recolección de información con las organizaciones de la sociedad civil, secretarías de salud territoriales, entidades prestadoras de salud, la academia y demás actores que representan importantes fuentes de información territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias</p> | Sin modificaciones |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|--|---|---------------|
| territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas. Parágrafo. El gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y el Instituto Nacional de Salud, realizará un análisis sobre las alertas tempranas que será incluido al informe bianual sobre los usos | psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional. El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas. Parágrafo. El gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y el Instituto Nacional de Salud, realizará un análisis sobre las alertas tempranas que será incluido al informe bianual sobre los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas. | |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|---|--------------------|
| para estas investigaciones solicitados por parte de las universidades, centros de estudio y organizaciones que estén interesados en realizar estas investigaciones. | solicitados por parte de las universidades, centros de estudio y organizaciones que estén interesados en realizar estas investigaciones. | |
| Artículo 11. Acompañamiento de la sociedad civil y la academia. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales competentes convocarán, por lo menos una vez al año, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que acompañen y asesoren la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de prevención, atención y reducción del riesgo y daño en el consumo de sustancias psicoactivas. | Artículo 11. Acompañamiento de la sociedad civil y la academia. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales competentes convocarán, por lo menos una vez al año, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que acompañen y asesoren la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de prevención, atención y reducción del riesgo y daño en el consumo de sustancias psicoactivas. | Sin modificaciones |
| Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación necesaria para la correcta implementación de lo contenido en la presente ley | Artículo 12. 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 doce (12) meses | Sin modificaciones |


| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|--|--------------------|
| y consumos de sustancias psicoactivas lícitas. | | |
| Artículo 10. Investigación científica. El Gobierno Nacional fomentará la investigación médica y científica sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas legales e ilegales, su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y la Innovación establecerá líneas de investigación y otorgamiento de becas y/o modalidades de financiamiento según su plan de acción y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. El Ministerio de Justicia y del Derecho o quien dirija la política de drogas, establecerá mecanismos para agilizar los trámites y permisos requeridos | Artículo 10. Investigación científica. El Gobierno Nacional fomentará la investigación médica y científica sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas legales e ilegales, su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial. El Ministerio de Ciencia, Tecnología y la Innovación establecerá líneas de investigación y otorgamiento de becas y/o modalidades de financiamiento según su plan de acción y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. El Ministerio de Justicia y del Derecho o quien dirija la política de drogas, establecerá mecanismos para agilizar los trámites y permisos requeridos para estas investigaciones | Sin modificaciones |

| Texto aprobado en primer debate | Texto propuesto para segundo debate | Justificación |
|---|---|--------------------|
| en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de su promulgación. | contados a partir de su promulgación. | |
| Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. | Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. | Sin modificaciones |

8. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los Honorables Representantes que integran la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 225 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



AGNETH JOSE ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara – Departamento del Atlántico
PACTO HISTÓRICO

9. Texto propuesto para segundo debate

PROYECTO DE LEY NO. 225 DE 2023 CÁMARA

Por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto: Modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas que hará parte de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Artículo 2. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública necesario para preservar la salud de los habitantes de la nación, centrándose en disminuir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación considerará estrategias basadas en la evidencia científica y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades de salud pública.

Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

sistema de salud. Algunos de los servicios que podrán prestarse serán el análisis de sustancias, la pedagogía para la reducción de riesgos y daños, la utilización de tecnologías médicas de atención temprana, entre otras que defina la política.

Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO para la financiación de estas iniciativas.

Parágrafo 1°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, podrán prestar servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud –PBS–.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los lineamientos para que particulares presten servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 4°. Consentimiento informado, confidencialidad y derecho a la dignidad. Las instituciones u organizaciones que presten el servicio de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas, los servicios de reducción de riesgos y daños o el servicio de farmacodependencia deberán informar a la persona sobre el tipo de servicio o tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos si los hubiese, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional. El servicio de atención integral y la oferta de reducción de riesgos y daños garantizará el derecho a la confidencialidad, la dignidad y la no criminalización de la persona consumidora de sustancias psicoactivas. La persona podrá revocar en cualquier momento su consentimiento y podrá interponer las quejas a las que haya lugar ante las autoridades competentes.

Artículo 6. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional en cabeza del instituto nacional de salud establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas, con el fin

- a) Propendiendo por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado herramientas e información para la disminución del riesgo y mitigación del daño.
- b) Monitoreando y alertando eventuales riesgos químicos por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos.
- c) Garantizando el adecuado acceso a los servicios de salud para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos.
- d) Desarrollando políticas y programas diferenciados para el cuidado y protección de la salud pública y la especial atención a problemas de consumo teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad.
- e) Otorgando herramientas persuasivas para exponer los riesgos y disminuir los daños, y con ello lograr un efecto diasuasorio al consumo y de educación para la salud.
- f) Los demás objetivos que la política pública defina con base a la evidencia científica disponible.

Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, podrá utilizarse recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO– para el fortalecimiento de los programas y estrategias de reducción de riesgos y daños, prevención en salud, mitigación, superación y desarrollo institucional, que se establezcan en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto.

Artículo 4. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 3A. Servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Los servicios de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud pública definida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Política Nacional de Drogas. Dichos servicios podrán ser prestados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por las entidades territoriales, las cuales deberán incluir las acciones dentro de sus planes de salud pública y deberán considerar estrategias específicas para las personas con problemas de consumo que no son atendidas por el

de preservar la integridad del individuo y sus derechos. Esta política deberá contener lineamientos, obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. También, deberá tener en cuenta el principio del "saber beber - saber vivir", previsto en la reglamentación de la Ley 124 de 1994.

Parágrafo. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán construidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales.

Artículo 7. Reducción de riesgos y daños en establecimientos públicos nocturnos, festivales y conciertos para público mayor de edad. Las entidades territoriales competentes establecerán lineamientos para que los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad implementen estrategias y protocolos de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas incluyendo las bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán enmarcarse en la política pública de reducción de riesgos y daños definida por el Gobierno Nacional e incluirán, entre otros, protocolos y rutas de atención temprana, acceso mínimo a hidratación y zonas de descanso y atención.

Parágrafo 1. Los lineamientos a los que hace referencia este artículo deberán establecerse diferenciadamente de acuerdo con los tipos de establecimiento público nocturno, festivales, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad, considerando capacidad, dimensión y tipo de establecimiento, duración de la actividad, riesgos y prácticas de consumo y otras características que la reglamentación defina.

Parágrafo 2. Las entidades territoriales competentes establecerán estos lineamientos con participación de los integrantes del sector económico correspondiente.

Artículo 8. Generación de conocimiento. El Gobierno Nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y del Instituto Nacional de Salud, publicará cada año un informe sobre el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, estrategias implementadas para prevenir y reducir los riesgos y daños por el consumo de estas sustancias, e incluir información sobre las sustancias en circulación en el territorio nacional. Estos informes tendrán como fin conocer los patrones de los usos y consumos de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre

nuevas sustancias psicoactivas, revisar los avances en materia de reducción de riesgos y daños, y exponer y cualificar las políticas públicas implementadas en cada territorio.

Parágrafo. Los informes garantizarán la inclusión de métricas consistentes y de recolección de información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada que permitan las comparaciones intertemporales y la caracterización de la población en términos de magnitud y prevalencia. Así mismo, deberán considerar, según la metodología y objetivos establecidos, información relevante de otras fuentes de información como los reportes del Sistema de Salud, Medicina Legal y las entidades territoriales.

Artículo 9. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud. Fortalezcase el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud (INS) como mecanismo de intercambio de información que brinde apoyo con el fin de mitigar y reducir el impacto del consumo de sustancias psicoactivas de uso lícito e ilícito a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades responsables y la comunidad en general.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá coordinar la recolección de información con las organizaciones de la sociedad civil, secretarías de salud territoriales, entidades prestadoras de salud, la academia y demás actores que representen importantes fuentes de información territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas.

Parágrafo. El gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y el Instituto Nacional de Salud, realizará un análisis sobre las alertas tempranas que será incluido al informe bianual sobre los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas.

Artículo 10. Investigación científica. El Gobierno Nacional fomentará la investigación médica y científica sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas legales e ilegales.

su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y la Innovación establecerá líneas de investigación y otorgamiento de becas y/o modalidades de financiamiento según su plan de acción y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

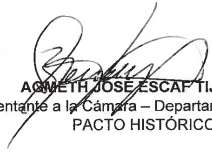
El Ministerio de Justicia y del Derecho o quien dirija la política de drogas, establecerá mecanismos para agilizar los trámites y permisos requeridos para estas investigaciones solicitados por parte de las universidades, centros de estudio y organizaciones que estén interesados en realizar estas investigaciones.

Artículo 11. Acompañamiento de la sociedad civil y la academia. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales competentes convocarán, por lo menos una vez al año, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que acompañen y asesoren la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de prevención, atención y reducción del riesgo y daño en el consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 12. 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 doce (12) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


ARNEETH JOSE ESCAPITIJERO
Representante a la Cámara – Departamento del Atlántico
PACTO HISTÓRICO

*Rama Legislativa del Poder Público
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Legislatura 2023-2024*

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 225 DE 2023 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1566 DEL 2012, SE DAN LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS PARA PERSONAS QUE CONSUMEN SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

(Aprobado en la Sesión presencial del 20 de mayo de 2024, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, acta No. 45)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: Modificar la Ley 1566 del 2012 y establecer lineamientos y acciones para una política de reducción de riesgos y daños para personas que consumen sustancias psicoactivas que hará parte de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Artículo 2. Reducción del riesgo y del daño. La política de reducción de riesgos y daños en el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas se reconocerá como un enfoque de salud pública necesario para preservar la salud de los habitantes de la nación, centrándose en disminuir las afectaciones derivadas del consumo de sustancias psicoactivas. Su implementación considerará estrategias basadas en la evidencia científica y enfoques interseccionales diferenciados de acuerdo con las necesidades y los contextos sociales, las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y las necesidades de salud pública.

Este enfoque complementará y no reemplazará los esfuerzos estatales respecto a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y estará en armonía con la normatividad que protege a los niños, niñas y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas. La política de reducción de riesgos y daños deberá centrarse en el cuidado y la protección de la integridad física, mental y social del individuo, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

- a) Propendiendo por el acceso a la información adecuada y oportuna sobre buenas prácticas de cuidado herramientas e información para la disminución del riesgo y mitigación del daño.
- b) Monitoreando y alertando eventuales riesgos químicos por el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas que estén en circulación en territorios específicos.
- c) Garantizando el adecuado acceso a los servicios de salud para las personas que consumen sustancias psicoactivas en caso de ser requeridos.
- d) Desarrollando políticas y programas diferenciados para el cuidado y protección de la salud pública y la especial atención a problemas de consumo teniendo en cuenta la perspectiva étnica, de género y poblaciones en condición de vulnerabilidad.
- e) Otorgando herramientas persuasivas para exponer los riesgos y disminuir los daños, y con ello lograr un efecto disuasorio al consumo y de educación para la salud.
- f) Los demás objetivos que la política pública defina con base a la evidencia científica disponible.

Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 3 del artículo 2° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, podrá utilizarse recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO– para el fortalecimiento de los programas y estrategias de reducción de riesgos y daños, prevención en salud, mitigación, superación y desarrollo institucional, que se establezcan en el marco de la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y su impacto.

Artículo 4. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 3A. Servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Los servicios de reducción de riesgos y daños para las personas que consumen sustancias psicoactivas deberán enmarcarse en lineamientos de política de salud pública definida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Política Nacional de Drogas. Dichos servicios podrán ser prestados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por las entidades territoriales, las cuales deberán incluir las acciones dentro de sus planes de salud pública y deberán considerar estrategias específicas para las personas con problemas de consumo que no son atendidas por el sistema de salud. Algunos de los servicios que podrán prestarse serán el análisis de sustancias, la pedagogía para la reducción de riesgos y daños, la utilización de tecnologías médicas de atención temprana, entre otras que defina la política.

Se autoriza el uso de recursos provenientes del Fondo FRISCO para la financiación de estas iniciativas.

Parágrafo 1°. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, o quienes hagan sus veces, podrán prestar servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas a través de sus programas de promoción y prevención (PYP), de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, con cargo a los recursos destinados al financiamiento del Plan de Beneficios en Salud –PBS–.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los lineamientos para que particulares presten servicios de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas. Estos lineamientos deberán reconocer y considerar prioritariamente a aquellos que acrediten experiencia en la materia.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1566 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 4°. Consentimiento informado, confidencialidad y derecho a la dignidad. Las instituciones u organizaciones que presten el servicio de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas, los servicios de reducción de riesgos y daños o el servicio de farmacodependencia deberán informar a la persona sobre el tipo de servicio o tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos si los hubiere, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional. El servicio de atención integral y la oferta de reducción de riesgos y daños garantizará el derecho a la confidencialidad, la dignidad y la no criminalización de la persona consumidora de sustancias psicoactivas. La persona podrá revocar en cualquier momento su consentimiento y podrá interponer las quejas a las que haya lugar ante las autoridades competentes.

Artículo 6. Reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol. El Gobierno Nacional en cabeza del Instituto Nacional de Salud establecerá lineamientos de la política de reducción de riesgos y daños para el consumo de sustancias psicoactivas, con el fin de preservar la integridad del individuo y sus derechos. Esta política deberá contener lineamientos, obligaciones y restricciones diferenciadas para los actores involucrados en la fabricación, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el país con el fin de reducir los riesgos y daños de su consumo para el individuo y la sociedad. También, deberá tener en cuenta el principio del "saber beber - saber vivir", previsto en la reglamentación de la Ley 124 de 1994.

Parágrafo. Los lineamientos de reducción de riesgos y daños para el consumo de alcohol serán construidos con enfoques diferenciales para las poblaciones étnicas y raciales.

Artículo 7. Reducción de riesgos y daños en establecimientos públicos nocturnos, festivales y conciertos para público mayor de edad. Las entidades territoriales competentes establecerán lineamientos para que los establecimientos nocturnos como bares y discotecas, festivales de gran formato, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad implementen estrategias y protocolos de reducción de riesgos y daños en el consumo de sustancias psicoactivas incluyendo las bebidas alcohólicas y embriagantes. Estos lineamientos deberán enmarcarse en la política pública de reducción de riesgos y daños definida por el Gobierno Nacional e incluirán, entre otros, protocolos y rutas de atención temprana, acceso mínimo a hidratación y zonas de descanso y atención.

Parágrafo 1. Los lineamientos a los que hace referencia este artículo deberán establecerse diferenciadamente de acuerdo con los tipos de establecimiento público nocturno, festivales, conciertos y eventos masivos para público mayor de edad, considerando capacidad, dimensión y tipo de establecimiento, duración de la actividad, riesgos y prácticas de consumo y otras características que la reglamentación defina.

Parágrafo 2. Las entidades territoriales competentes establecerán estos lineamientos con participación de los integrantes del sector económico correspondiente.

Artículo 8. Generación de conocimiento. El Gobierno Nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y del Instituto Nacional de Salud, publicará cada año un informe sobre el uso y consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, estrategias implementadas para prevenir y reducir los riesgos y daños por el consumo de estas sustancias, e incluir información sobre las sustancias en circulación en el territorio nacional. Estos informes tendrán como fin conocer los patrones de los usos y consumos de las sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, alertar sobre los posibles riesgos químicos que estén en circulación, monitorear y actualizar información sobre nuevas sustancias psicoactivas, revisar los avances en materia de reducción de riesgos y daños, y exponer y cualificar las políticas públicas implementadas en cada territorio.

Parágrafo. Los informes garantizarán la inclusión de métricas consistentes y de recolección de información sistemática, periódica y epidemiológicamente estandarizada que permitan las comparaciones intertemporales y la caracterización de la población en términos de magnitud y prevalencia. Así mismo, deberán considerar, según la metodología y objetivos establecidos, información relevante de otras fuentes de información como los reportes del Sistema de Salud, Medicina Legal y las entidades territoriales.

Artículo 9. Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud. Fortalezcase el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Instituto Nacional de Salud (INS) como mecanismo de intercambio de información que brinde apoyo con el fin de mitigar y reducir el impacto del consumo de sustancias psicoactivas de uso lícito e ilícito a partir de la

oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades responsables y la comunidad en general.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá coordinar la recolección de información con las organizaciones de la sociedad civil, secretarías de salud territoriales, entidades prestadoras de salud, la academia y demás actores que representen importantes fuentes de información territorial y descentralizada sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas, su comportamiento en las prácticas de consumo y los riesgos químicos emergentes en el territorio nacional.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) deberá contar con mecanismos de actualización de información eficaces que permitan la toma oportuna de decisiones por parte de las entidades territoriales y el intercambio de conocimiento e información sobre nuevas sustancias psicoactivas y riesgos químicos emergentes con la red multidisciplinaria territorial y descentralizada de organizaciones de la sociedad civil y demás instituciones interesadas.

Parágrafo. El gobierno nacional, en cabeza del Observatorio de Drogas de Colombia y el Instituto Nacional de Salud, realizará un análisis sobre las alertas tempranas que será incluido al informe bianual sobre los usos y consumos de sustancias psicoactivas lícitas.

Artículo 10. Investigación científica. El Gobierno Nacional fomentará la investigación médica y científica sobre el fenómeno de las sustancias psicoactivas legales e ilegales, su impacto en la salud y en la salud pública, las poblaciones vulnerables, la evaluación de políticas públicas y los usos médicos y científicos de sustancias con potencial.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y la Innovación establecerá líneas de investigación y otorgamiento de becas y/o modalidades de financiamiento según su plan de acción y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

El Ministerio de Justicia y del Derecho o quien dirija la política de drogas, establecerá mecanismos para agilizar los trámites y permisos requeridos para estas investigaciones solicitadas por parte de las universidades, centros de estudio y organizaciones que estén interesados en realizar estas investigaciones.

Artículo 11. Acompañamiento de la sociedad civil y la academia. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales competentes convocarán, por lo menos una vez al año, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que acompañen y asesoren la formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de prevención, atención y reducción del riesgo y daño en el consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 12. 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 doce (12) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

[Firma]
 Almirante José Escal Tijerina
 Representante a la Cámara

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2024 CÁMARA, 293 DE 2023 SENADO

Proyecto de Ley Reforma Pensional (Proyecto de Ley N° 433 2024 Cámara y 293 de 2023 Senado)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones de la reforma pensional.

En primer lugar, vemos como aspectos positivos que la reforma elimina la competencia entre los dos regímenes pensionales, la forma en que se estructura en pilares, el ajuste en el subsidio que reciben las pensiones altas, la generación de mayor equidad al fortalecer el sistema de solidaridad aumentando lo que reciben los adultos mayores en el pilar solidario y en el semicontributivo. A su vez, la reforma tiene un fin loable y es que busca generar mayor cobertura.

Frente a este último punto, consideramos que este es uno de los objetivos más importantes porque busca cerrar una brecha en una de las poblaciones más expuestas a la línea de pobreza. Sin embargo, los esfuerzos no son suficientes, ya que la fuente de buena parte de las pensiones termina siendo los subsidios y no una ampliación del número de cotizantes al sistema. Por eso, hemos insistido en que la mejor reforma pensional es una buena reforma laboral donde se busque formalizar a los trabajadores, aumentando las cotizaciones al sistema y generando mayor bienestar social.

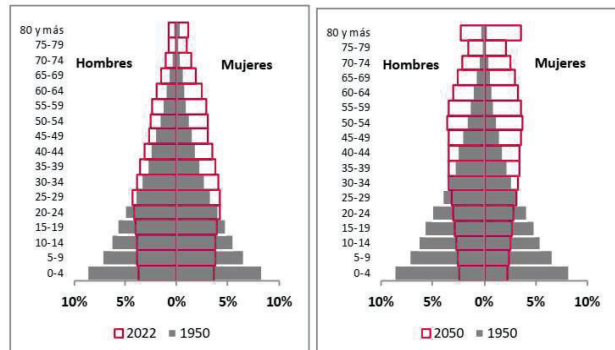
En segundo lugar, la reforma no cuenta con una medición adecuada de su impacto sobre la sostenibilidad fiscal y el mercado de capitales, no considera los cambios demográficos y no permite la libertad de decisión de las personas sobre quien maneja su ahorro. Frente a esto último, a partir de la Ley 100 de 1993, los cotizantes tenemos la plena libertad de elegir la forma de ahorro y cotización a pensión, consideramos que esta posibilidad de elección debería mantenerse.

Nuestro objetivo con este documento es intentar suplir una deficiencia en el debate al no disponer de una medición integral y completa por parte del Ministerio de Hacienda. Usualmente, el análisis de impacto normativo se centra en el impacto directo ya sea sobre el costo fiscal, sobre el empleo o sobre el crecimiento. Sin embargo, en el caso de la reforma pensional es pertinente analizar todos sus efectos sobre la economía, teniendo en cuenta cómo se interrelacionan el empleo, las decisiones de inversión y consumo, la financiación, la situación fiscal, entre otros. Es importante resaltar que este ejercicio lo hicimos utilizando un Modelo de Equilibrio General Computable.

1. Sostenibilidad financiera y envejecimiento de la población:

La sostenibilidad financiera del régimen de prima media es de gran preocupación. De acuerdo con cifras del MFMP 2022, antes de la implementación de la Ley 100 de 1993, el pasivo pensional a cargo del gobierno ascendía al 241% del PIB y en la actualidad de acuerdo con los estimativos de diferentes entidades estaría superando el 100% del PIB. Con el umbral planteado en la reforma implicaría que se le adicione un monto equivalente al 123,8% del PIB.

Otro aspecto relevante para considerar es el acelerado envejecimiento de la población. De acuerdo con los resultados del Censo de la Población 2018, actualizado por el DANE incorporando el impacto COVID, la migración creciente, y las recientes tendencias de fecundidad, se observa un proceso de transición demográfica asociado con un descenso en las tasas de fecundidad, un descenso de la mortalidad y una aceleración del proceso de urbanización.



Fuente: DANE Dirección de censos y demografía (preliminar)

2. Umbral:

Consideramos que la obligatoriedad de cotizar en Colpensiones bajo la modalidad de prima media debe reducirse. **Proponemos que el límite sea por 1 SMLMV.** La reducción del umbral se traduciría en los siguientes aspectos positivos: reduciría la deuda pensional en la cual incurriría el gobierno, asignaría subsidios a los trabajadores que reciben menores salarios y contaríamos con un mayor ahorro y recursos disponibles para canalizar hacia la inversión.

Actualmente los recursos de las personas que están afiliadas a los fondos privados de pensiones son un ahorro que se invierte en el mercado de capitales ya sea local o externo y que contribuye al desarrollo de las obras de infraestructura del país como vías, hospitales y aeropuertos. Por ejemplo, la primera línea del metro de Bogotá, el Túnel de Aburra, TransMilenio y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), entre otros.

Con la reforma buena parte de las cotizaciones irían a Colpensiones para cubrir las mesadas pensionales en el esquema de reparto. Aquí nuevamente reiteramos que nuestra preocupación es que estos recursos ya no pasen a ser parte del ahorro y se reducirían de forma importante los recursos disponibles para inversión.

En consecuencia:

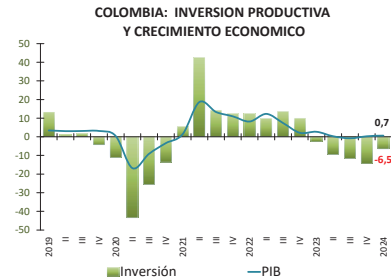
- Se reduciría la posibilidad de que empresas públicas y privadas desarrollen grandes proyectos de infraestructura y de modernización tecnológica.
- Los gobiernos departamentales y municipales hoy son emisores en el mercado de capitales. Allí también se tendrían dificultades en el acceso a recursos y en el plazo de los pagos requeridos.

Por lo anterior, una menor disponibilidad de recursos de financiación de largo plazo sin duda se convierte en un limitante a la inversión y compromete el crecimiento futuro.

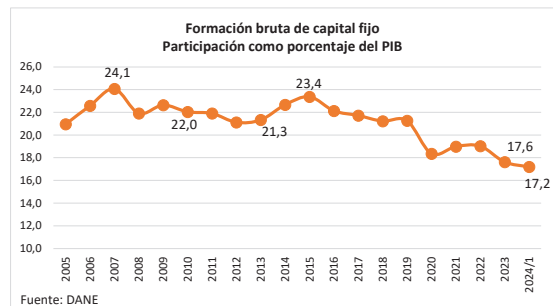
Una situación de esta naturaleza resulta particularmente crítica en la coyuntura actual cuando la economía apenas creció 0,6% en 2023; para el 2024 tendremos una tasa que no llega al 1% y para los próximos 2 años, de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, el crecimiento será inferior a nuestro crecimiento de largo plazo del 3,8%.

Recordemos que solamente si tenemos una buena dinámica de la inversión lograremos una senda de crecimientos altos y sostenidos.

Colombia: la baja inversión compromete el crecimiento futuro

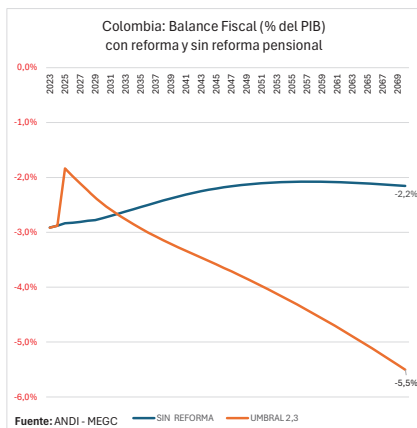


Los países que han logrado un verdadero salto en el desarrollo alcanzan altas tasas de ahorro e inversión. A manera de ejemplo, deberíamos tener como meta una inversión como porcentaje del PIB alrededor y ojalá superior al 30%. Estamos lejos de esa meta. Al no tener inversión se compromete el crecimiento futuro. Una economía con bajos crecimientos económicos difícilmente generará empleos formales.



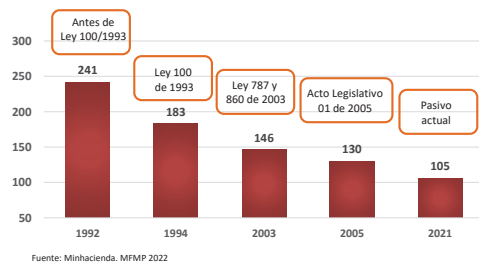
3. Impacto sobre las finanzas públicas:

Sin duda, el mayor impacto se daría sobre la situación fiscal del país. La carga fiscal adicional que habría que asumir en el año 2070 se traduciría en un deterioro del déficit pensional que pasaría del 2,2% del PIB en el escenario básico sin reforma a 5,5% del PIB de aprobarse la reforma pensional en los términos en que se está discutiendo.



La evaluación del impacto fiscal no puede limitarse al corto plazo. También, es importante estimar la deuda pensional para los próximos años. El país ha hecho un esfuerzo importante por reducir su pasivo pensional. El siguiente gráfico muestra cómo pasamos de un pasivo pensional de 241% del PIB antes de la Ley 100 a 105% del PIB en el 2021.

Pasivo pensional como % del PIB



El tema de la deuda pública y el impacto de la reforma pensional no es un tema menor. Con este proyecto revertimos la tendencia descendente que venía mostrando la deuda y de aprobarse esta iniciativa nuevamente la incrementaríamos.

Recordemos que Colpensiones asumirá la carga de todos los pensionados hasta los primeros 2.3 SMLMV.

En este contexto, la carga fiscal se puede ilustrar si se trae a valor presente la deuda pensional que asumiría el país hasta el año 2070. A la deuda pensional actual habría entonces que sumarle un monto equivalente al 123,8% del PIB que corresponde al costo actualizado de la carga que pasaría a Colpensiones por todos los pensionados del país. Es decir, nuestro pasivo pensional actual retornaría a los niveles que teníamos en los 90. Lo que significaría que los colombianos y el Estado quedaríamos en este caso con una deuda de mucho más del doble de lo que produce el país en un año.

4. Impacto de la reforma sobre el crecimiento y el mercado laboral bajo el Modelo de Equilibrio General Computable:

Metodología y datos

Modelo de Equilibrio General Computable calibrado para 2022 según datos de Cuentas Nacionales del DANE, del Ministerio de Hacienda, Banco de la República, ADRES, Colpensiones, Casur, Cremil, Fomag y Fonpet.

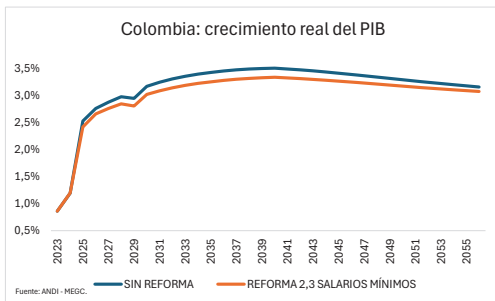
Este modelo construye las interrelaciones entre las diferentes actividades económicas utilizando 22 sectores económicos, cada uno con producto formal e informal; 32 tipos de productos; 4 instancias de gobierno: Gobierno Nacional Central, ADRES, Pensiones y resto de Gobierno General; 20 tipos de hogares: 10 deciles de hogares urbanos ordenados por ingreso monetarios, y 10 deciles rurales; y 18 socios comerciales. Se tiene un mercado laboral formal e informal.

Resultados

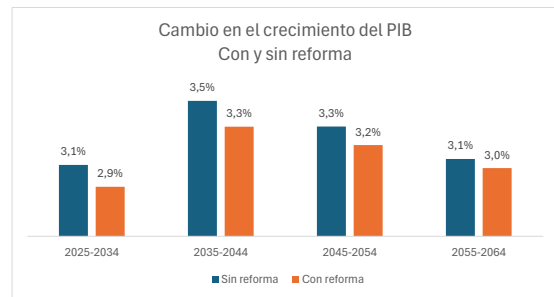
Con este modelo analizamos el impacto de la reforma pensional sobre el crecimiento económico y el mercado laboral.

Para ello, comparamos la trayectoria de la actividad económica en su estado sin reforma frente a lo que ocurriría en un escenario donde se aplique la reforma.

En el siguiente gráfico vemos cómo con la reforma, donde se tiene en cuenta un umbral de 2.3 salarios mínimos, la trayectoria del crecimiento económico sería inferior.

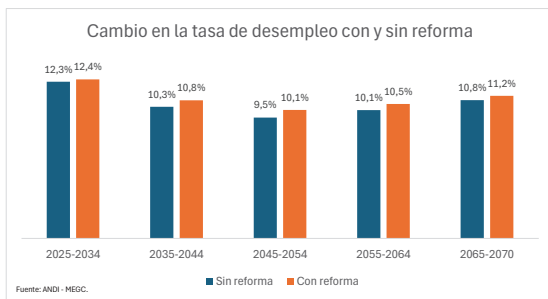


El impacto sobre el crecimiento varía a lo largo del tiempo como puede observarse al analizar el cambio en el crecimiento promedio por décadas. Entre 2025 y 2034 el crecimiento pasaría de 3,1% a 2,9%. Luego, entre 2035 y 2044 pasaría de 3,5% a 3,3%. En el periodo 2045 a 2054, el crecimiento pasaría de 3,3% a 3,2%. Y finalmente, en el periodo 2055 a 2064, el crecimiento pasaría de 3,1% a 3%.



Es decir, de aprobarse la reforma pensional con el umbral planteado, reduciríamos nuestro crecimiento potencial y no lograríamos recuperar las tasas que han caracterizado la economía colombiana en el largo plazo, afectando las próximas generaciones.

De acuerdo con lo anterior, la reforma se traduciría en un menor nivel de crecimiento año tras año y en consecuencia implicaría un aumento sobre los niveles de desempleo como puede observarse en la siguiente gráfica.



Conclusiones

En resumen, al evaluar el impacto económico de la reforma pensional encontramos lo siguiente:

- Si bien la reforma tiene puntos positivos que resaltamos al inicio de este documento, es importante insistir en medidas que aumenten la formalización laboral.
- El déficit fiscal aumentaría de 2,2% a 5,5% del PIB. Niveles de esta magnitud no son sostenibles.
- Luego de tres décadas en que hemos reducido el pasivo pensional, nuevamente lo elevamos a niveles de principios de los 90.
- Se marchitaría el mercado de capitales comprometiendo el financiamiento de proyectos de inversión que necesita el país. Se dificulta el financiamiento general de la economía limitando la capacidad del país de conseguir recursos, la capacidad de atraer capitales y de incorporar nuevos desarrollos tecnológicos.
- El término de vigencia planteado nos parece muy corto para los ajustes que hay que hacerle al sistema tanto a nivel operativo como de tecnología. Nos preocupa que Colpensiones no cuenta con las herramientas técnicas, el personal y la tecnología necesarias para administrar el fondo de ahorro.
- Proponemos la reducción al umbral de 1 SMLMV para reducir la deuda pensional en la cual incurriría el gobierno, asignar subsidios a los

trabajadores que reciben menores salarios y contar con un mayor ahorro y recursos disponibles para canalizar hacia la inversión.

- Frente al componente de solidaridad, como hemos dicho en varias ocasiones, lo económicamente razonable es que se disponga vía Presupuesto General de la Nación.
- Finalmente, insistimos en que no sería responsable con el país ni con las próximas generaciones aprobar una reforma de esta envergadura sin contar con un análisis serio del impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda.

Cordialmente,

Bruce Mac Master
Presidente ANDI

CONTENIDO

| | Págs. |
|---|------------------------------|
| Gaceta número 786 - Viernes, 7 de junio de 2024 | |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES | |
| PONENCIAS | |
| Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 225 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1566 del 2012, se dan lineamientos para una política de reducción de riesgos y | Págs. |
| daños para personas que consumen sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones. | 1 |
| | |
| | CARTAS DE COMENTARIOS |
| Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia al Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara, 293 de 2023 Senado | 16 |