

Si prohibir la dosis personal no es la solución, ¿cuáles son las opciones?

Esta columna de opinión se publicó el 09 de abril de 2018 en Razón Pública^[1]

Se reabre el debate

Por estos días ha revivido el debate sobre la dosis personal de drogas ilegales y sobre su relación con el aumento del consumo y la inseguridad ciudadana:

- Por una parte el Fiscal General^[2], la policía y los alcaldes^[3] de las principales ciudades argumentan que la dosis mínima dificulta su labor porque las redes de distribución la utilizan para evadir el control de las autoridades. Iván Duque^[4] y Germán Vargas^[5] Lleras han endurecido el discurso contra las drogas, prometiendo mando dura contra la delincuencia.
- La oposición a la dosis personal se basa en una creencia extendida entre la ciudadanía sobre la estrecha relación entre las drogas y los delitos, y en la eficacia de las leyes estrictas para reducir el consumo y la distribución de esas drogas.
- Por otra parte, hay quienes sostienen que la eliminación de la dosis personal sería perjudicial para los usuarios de drogas, violaría sus derechos constitucionales e implicaría un uso inapropiado del derecho penal. Además, hay dudas fundadas de que el endurecimiento indiscriminado de las medidas vaya a tener un impacto en el mercado ilegal de drogas.

Los argumentos de lado y lado tienen cierta validez, pero no deben ser exagerados. En este caso no existen soluciones simples ni perfectas, sino más bien un conjunto de medidas y herramientas promisorias diseñadas a partir de un balance entre los costos y los beneficios de la intervención del Estado.

“País de consumidores”

Un reciente editorial de El Tiempo^[6] asegura que Colombia es un “país de consumidores”. Pero la evidencia disponible no confirma semejante afirmación. Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013^[7], un 3,6 por ciento de los encuestados usó drogas ilegales en los últimos 12 meses (3,3 por ciento usó marihuana y 0,7 por ciento cocaína). Quienes tienen un problema serio de consumo son una minoría de esta minoría.

Es verdad que los niveles de consumo varían muchísimo, pero estas variaciones no son iguales para todas las drogas ni para todas las poblaciones. Los estudios al respecto en Colombia están desactualizados o no son concluyentes:

- La última encuesta realizada entre la población escolar^[8], que mostraba un aumento en el porcentaje de usuarios de cocaína en el último año, se llevó a cabo en 2011.
- Los estudios más recientes en Bogotá, para jóvenes^[9] en 2015 y para la población general^[10] en 2016, muestran tendencias opuestas: el primero sugiere un descenso en el consumo de la cocaína, y el segundo un incremento.

Bajo estas circunstancias no se puede sostener que estamos ante un problema desbordado o ante una epidemia, como sucede, por ejemplo, con los opiáceos en Estados Unidos.

¿Más drogas, más delitos?

La evidencia disponible no permite negar o afirmar de manera tajante la conexión entre la dosis mínima y el delito.

Todo depende del lugar y del contexto. Sabemos que hay mercados de drogas ilegales especialmente violentos y zonas de distribución correlacionadas geográficamente^[11] con otros delitos, pero también lugares de expendio relativamente tranquilos que no llaman la atención de las autoridades. No hay que caer en generalizaciones y simplificaciones sobre un fenómeno complejo.

Sin embargo, el uso y distribución de drogas ilegales en lugares públicos puede estar afectando la percepción de seguridad de los ciudadanos. Por ejemplo,

según la última encuesta Bogotá Cómo Vamos^[12], después del hurto a personas, la venta de drogas y el homicidio son los delitos de mayor impacto en la opinión.

Aun haciendo caso a las voces de preocupación sobre el aumento del consumo y el impacto de los mercados de drogas ilegales en el delito, la pregunta es si las modificaciones de la regulación de la dosis personal podrían cambiar esta situación.

Dosis mínima y dosis de aprovisionamiento

La dosis personal es un límite por debajo del cual las personas pueden portar una sustancia psicoactiva sin convertirse en delincuentes por el simple hecho de portarla (20 gramos para el caso de la marihuana y 1 gramo para la cocaína y sus derivados, según la Ley 30 de 1986^[13]).

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-221 de 1994,^[14] declaró inexecutable la penalización del porte de la dosis mínima y del consumo, bajo el argumento del libre desarrollo de la personalidad.

Aunque en 2009 se reformó el artículo 49 de la Constitución para prohibir el porte para el consumo de sustancias psicoactivas, en 2011 la Corte Constitucional aclaró que este cambio no autoriza penalizar el porte, reconociendo de nuevo la dosis personal. Por otro lado, la dosis de aprovisionamiento es relativamente superior a la dosis personal fijada por la ley —sin especificar las cantidades—, que no tiene como finalidad la fabricación, comercialización o el tráfico. Su propósito es el consumo derivado de la enfermedad y responde a la adicción de quien la porta, según lo definido por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia 2940 de 2016.^{[15][16][17]}

Mientras que la dosis personal tiene un límite, la dosis de aprovisionamiento está sujeta al análisis de cada caso, las pruebas aportadas y la condición de quien la porta. En la práctica, lo anterior ha creado algunas zonas grises y vacíos:

- Si bien el Acto legislativo 002 de 2009^[18] prohíbe el porte y el consumo de sustancias estupefacientes, la Corte aclara que esta prohibición no implica penalización.
- Los montos o umbrales de la dosis de aprovisionamiento no están definidos y en cada caso se debe analizar si la finalidad de la tenencia es el consumo

personal.

- No queda claro de quién es la carga de la prueba en el caso de la dosis de aprovisionamiento: si del fiscal, que debe demostrar que la finalidad del porte era el tráfico o la venta, o del usuario, que debería probar su adicción para justificar la dosis de aprovisionamiento.
- Las nuevas sustancias psicoactivas no están contempladas en la legislación. El Sistema de Alertas Tempranas^[19] del ministerio de Justicia había reportado la detección de 28 nuevas sustancias psicoactivas (NSP) en Colombia hasta diciembre de 2016. El Informe Mundial de Drogas 2017^[20] de la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito resalta la aparición de 739 NSP a nivel mundial.

¿Sirve de algo penalizar la dosis mínima?

El único estudio disponible sobre los efectos de la dosis personal es el de Camacho, Gaviria y Rodríguez^[21], quienes en 2011 concluyeron que la sentencia C-221 de 1994 no fue seguida por un aumento notorio del consumo de drogas.

Tampoco existe información suficiente para concluir que la dosis de aprovisionamiento haya tenido un efecto negativo. Los datos que hoy tenemos son puramente anecdóticos (vale decir que aluden a casos específicos de expendedores de droga que se valieron de esta figura para evadir su judicialización). Pero hasta ahora nadie ha hecho una revisión sistemática de las sentencias.

La evidencia comparada muestra, en cambio, que el aumentar las posibilidades de arresto o las incautaciones, e incluso el imponer penas más fuertes no se relaciona^[22] con el aumento en el precio de las sustancias. O sea que estas medidas tienen poco efecto sobre el consumo de drogas.

Otros estudios^[23] han demostrado que el endurecimiento de las penas contra el narcotráfico no reduce el tamaño del mercado y que —por el contrario— puede tener efectos inesperados como la criminalización de los usuarios, la saturación de la policía, el incremento de la población carcelaria y, en algunos casos, más violencia.

En Colombia, en los últimos ocho años se han capturado en promedio anual 77.500 personas por delitos relacionados con drogas (212 cada día). Entre tanto, el mercado ha permanecido estable y, en algunas ciudades, en crecimiento.

A esto habría que agregar que de acuerdo con las estimaciones de Isabel Gutiérrez y Santiago Tobón^[24], entre 2001 y 2015, el gasto fiscal asociado con las capturas por el delito de porte, fabricación y tráfico de estupefacientes ascendió a 10,6 billones de pesos a precios de 2016 (con un gasto promedio anual de 893.000 millones), lo cual abre la pregunta sobre el impacto fiscal de una posible decisión de penalizar nuevamente la dosis personal.

¿Cuáles son las alternativas?

Si los candidatos presidenciales y el próximo congreso quieren responder seriamente a la preocupación ciudadana sobre la dosis personal deberían considerar:

- Definir las cantidades permitidas para la dosis personal y de aprovisionamiento, con umbrales^[25] orientativos que deben ser analizados a la luz de todas las circunstancias del presunto delito y el autor (la intención, el dolo y el daño).
- Fortalecer las capacidades de persecución e investigación por parte de la policía y la fiscalía, para no violar la presunción de inocencia de quien porte cantidades superiores a la dosis personal, pero al mismo tiempo garantizando que bajo esta figura no se está favoreciendo el microtráfico.
- Orientar las estrategias de seguridad ciudadana hacia la prevención, persecución y judicialización de los delitos graves y de alto impacto, concentrándose en combatir las organizaciones criminales que más afectan el orden social, en vez de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.
- Elaborar guías para la policía y para operadores de justicia que incluyan definiciones, elementos de análisis de contexto y peritajes de expertos sobre usuarios problemáticos.
- Tomar medidas contra la corrupción policial, identificando las condiciones que facilitan su ocurrencia y reforzando las capacidades de control e investigación interna y externa. Es importante revisar los incentivos que hoy se concentran en actividades de reacción, y no necesariamente en la prevención y la disuasión.
- Promover la cooperación y el intercambio de experiencias entre las ciudades, que tienen un papel clave en las respuestas a mercados cada vez

más descentralizados y fragmentados.

- Actualizar y reformar la Ley 30 de 1986, para que el Estado pueda responder a fenómenos como las nuevas sustancias psicoactivas.
- Reglamentar el Acto Legislativo 002 de 2009, no con el objetivo de penalizar el porte, sino de mejorar la capacidad de atender a las personas que tienen un uso problemático de drogas.

La Ley 1566 de 2012^[26], provee las bases para la atención integral al consumidor, pero se necesitan más recursos, tratamientos basados en evidencia y medidas orientadas a la reducción de daños^[27].

Referencias

1. ^09 de abril de 2018 en Razón Pública (razonpublica.com)
2. ^Fiscal General (caracol.com.co)
3. ^alcaldes (www.asocapitales.co)
4. ^Iván Duque (larazon.co)
5. ^Germán Vargas (www.elespectador.com)
6. ^El Tiempo (www.ideaspaz.org)
7. ^Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013 (www.unodc.org)
8. ^población escolar (www.unodc.org)
9. ^jóvenes (economia.uniandes.edu.co)
10. ^población general (www.odc.gov.co)
11. ^correlacionadas geográficamente (www.ideaspaz.org)
12. ^Bogotá Cómo Vamos (www.bogotacomovamos.org)
13. ^Ley 30 de 1986 (www.alcaldiabogota.gov.co)
14. ^sentencia C-221 de 1994, (www.corteconstitucional.gov.co)
15. ^se reformó (www.alcaldiabogota.gov.co)
16. ^Corte Constitucional (www.corteconstitucional.gov.co)
17. ^sentencia 2940 de 2016. (legal.legis.com.co)
18. ^Acto legislativo 002 de 2009 (www.alcaldiabogota.gov.co)
19. ^Sistema de Alertas Tempranas (www.odc.gov.co)

- 20.^ Informe Mundial de Drogas 2017 (www.unodc.org)
- 21.^ Camacho, Gaviria y Rodríguez (catalog.princeton.edu)
- 22.^ no se relaciona (faculty.publicpolicy.umd.edu)
- 23.^ Otros estudios (books.google.com)
- 24.^ Isabel Gutiérrez y Santiago Tobón (economia.uniandes.edu.co)
- 25.^ umbrales (www.defensesociale.org)
- 26.^ Ley 1566 de 2012 (wsp.presidencia.gov.co)
- 27.^ reducción de daños (www.opensocietyfoundations.org)
-